

ANALISA

1981—8

PERKEMBANGAN

DI ASIA TENGGARA



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOEASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	652
PENGATURAN-PENGATURAN KEAMANAN DI ASIA TENGGARA <i>Jusuf WANANDI</i>	655
KAP AMERIKA SERIKAT TERHADAP KEAMANAN AWASAN ASIA TENGGARA <i>Ronald NANGOI</i>	667
PERKIRAAN ANCAMAN MILITER VIETNAM LIHAT DARI ESKALASI PERTAHANAN TUANGTHAI <i>Alfian MUTHALIB</i>	678
DIPLOMASI SINGAPURA TERHADAP MASALAH INDOCINA <i>Ronald NANGOI</i>	690
MODERNISASI 'PERTAHANAN RRC DAN KEAMANAN ASIA TENGGARA <i>Budi S. SATARI</i>	700
MASALAH PENETAPAN BATAS ZONA EKONOMI EKSKLUSIF 200 MIL INDONESIA <i>Asnani USMAN</i>	712
KEZIM BARU DALAM HUKUM LAUT DAN IMPLI- KASINYA TERHADAP KEKUATAN LAUT DI ASIA TENGGARA <i>Endi RUKMO</i>	733

PENGANTAR REDAKSI

Salah satu kawasan yang perkembangannya dewasa ini perlu kita perhatikan secara seksama adalah Asia Tenggara, bukan saja karena menjadi fokus perhatian dunia seperti terungkap dalam diadakannya konperensi internasional tentang Kamboja oleh PBB pada 13-17 Juli 1981, tetapi juga karena itu bisa mengganggu stabilitas dan pembangunan nasional Indonesia. Perkembangan itu berkisar pada sengketa Kamboja—Vietnam yang meningkat secara dramatis ketika pasukan-pasukan Vietnam menyerbu Kamboja dan menghadapi perlawanan sengit dari Khmer Merah dan kekuatan-kekuatan lain di Kamboja. Kebanyakan negara maupun PBB mengutuk invasi itu dan menuntut agar Vietnam segera menarik pasukan-pasukannya dan membiarkan bangsa Kamboja menentukan nasibnya sendiri tanpa campur tangan asing. Oleh karena Vietnam mengabaikan semuanya itu, maka masalah Kamboja menjadi berlarut-larut.

Masalah ini menjadi lebih parah dan berbahaya bagi kestabilan dan keamanan kawasan akibat keterlibatan RRC dan Uni Soviet yang sejak lama saling berhadapan dalam suatu sengketa yang sengit. Banyak pengamat bahkan melihat masalah Kamboja sebagai akibat sengketa Cina-Soviet. Dengan bantuan Soviet, Vietnam menyerbu dan menduduki Kamboja karena melihat rezim Pol Pot sebagai alat strategi Cina untuk memperlemah Vietnam dan memperluas pengaruhnya di kawasan. Sebaliknya RRC menuduh Vietnam sebagai kaki tangan Uni Soviet dan alat strateginya untuk mengepung Cina dan meningkatkan kehadiran serta kekuasaan Soviet di Asia Tenggara. Oleh sebab itu RRC membantu Khmer Merah menghadapi Vietnam.

Negara-negara ASEAN membutuhkan stabilitas dan keamanan di kawasan Asia Tenggara untuk berhasilnya pembangunan nasional mereka masing-masing. Sehubungan dengan itu mereka berusaha agar masalah Kamboja itu segera mungkin diselesaikan secara damai dan agar sengketa Cina—Soviet itu tidak semakin meningkat di kawasan. Akan tetapi sejauh ini segala usaha itu ternyata tidak mendatangkan hasil yang diharapkan. Vietnam tidak mau menarik pasukan-pasukannya dari Kamboja karena melihat RRC sebagai ancaman, akan tetapi sebagai akibatnya menjadi semakin bergantung pada Uni Soviet, yang secara demikian mendapat peluang baik untuk memperkuat kedudukannya di Asia Tenggara. Dengan demikian pergolakan di Indocina berlangsung terus dan mengganggu stabilitas maupun keamanan di kawasan.

ANALISA bulan Agustus ini menurunkan beberapa karangan yang membahas perkembangan di Asia Tenggara itu. Karangan yang pertama ditulis oleh Jusuf WANANDI dan berjudul "Pengaturan-pengaturan Keamanan di

Asia Tenggara". Persepsi keamanan erat hubungannya dengan persepsi ancaman. Dalam jangka menengah, ancaman utama bagi negara-negara ASEAN pada dasarnya bersifat intern. Namun tulisan ini difokuskan pada dimensi-dimensi ekstern keamanan ASEAN karena masalah Kamboja dan meningkatnya konflik Cina—Soviet di kawasan sebagai akibatnya, dapat berpengaruh langsung pada keamanan ASEAN. Sehubungan dengan itu ASEAN bisa memainkan suatu peranan diplomatik dengan mengusahakan dialog dengan Vietnam dan RRC, akan tetapi pada waktu yang sama juga harus menyiapkan kekuatan militer mereka untuk menghadapi segala kemungkinan.

Dalam karangan yang kedua, "Sikap Amerika Serikat terhadap keamanan Kawasan Asia Tenggara", Ronald NANGOI membahas sikap yang diambil oleh Washington dalam soal keamanan kawasan kita. Negara-negara ASEAN mengusahakan tercapainya penyelesaian masalah Kamboja secara damai, tetapi sejauh ini Vietnam tidak mau meninggalkan Kamboja karena masih melihat RRC sebagai ancaman. Mereka juga menginginkan agar kehadiran Uni Soviet di Vietnam diimbangi oleh kekuatan Amerika Serikat sehingga stabilitas kawasan terjamin. Akan tetapi Amerika Serikat semakin meningkatkan hubungannya dengan RRC. Sebagai akibatnya Vietnam semakin mencurigai Amerika Serikat serta RRC dan semakin menggantungkan diri pada Uni Soviet. Dukungan Amerika Serikat untuk RRC yang dianggap berlebihan itu juga mencemaskan negara-negara ASEAN karena membuat RRC semakin keras terhadap Vietnam dan secara demikian menghambat penyelesaian masalah Kamboja tersebut.

Karangan yang ketiga berjudul "Perkiraan Ancaman Militer Vietnam Dilihat dari Eskalasi Pertahanan Muangthai" dan ditulis oleh Alfian MUTHALIB. Keberhasilan Vietnam Utara menguasai Vietnam Selatan pada tahun 1975 dan invasinya ke Kamboja pada akhir 1979 lebih banyak ditafsirkan sebagai dasar strategi Vietnam untuk menguasai Indocina. Sebagai negara yang langsung menghadapi situasi yang tidak stabil itu Muangthai merasa terancam keamanannya. Akan tetapi ia selalu mengaitkan diplomasinya dengan resolusi PBB mengenai Kamboja. Keterikatannya dengan resolusi itu terlihat dalam kenyataan bahwa ia secara langsung membantu rezim Pol Pot atau Khmer Serai (Son Sann) yang muncul sebagai kekuatan ketiga di Kamboja. Namun Pemerintah Bangkok rupanya tidak yakin bahwa Vietnam merupakan ancaman yang utama seperti terungkap dalam kecilnya usaha yang dilakukannya untuk meningkatkan kemampuan pertahanannya.

Dalam karangan berikutnya Ronald NANGOI membahas diplomasi yang dilakukan oleh Singapura untuk menyelesaikan masalah Kamboja. Dalam pertemuan para pemimpin ASEAN ke-13 di Kuala Lumpur, Singapura mengemukakan pentingnya pendekatan terhadap Uni Soviet dan RRC sebagai protagonis-protagonis konflik Indocina, khususnya karena ternyata sangat sulit mencapai suatu kompromi dengan Vietnam. Lewat Uni Soviet, Singapura berharap dapat mempengaruhi Vietnam untuk menghentikan

ekspansinya. Di lain pihak Singapura mengharap dapat mempengaruhi RRC untuk memperlunak sikapnya terhadap Vietnam dan mengurangi dukungannya untuk Khmer Merah. Hanoi telah menyatakan akan menarik pasukannya dari Kamboja apabila RRC tidak lagi merupakan ancaman baginya.

Karangan yang kelima ditulis oleh Budi S. SATARI dan membahas modernisasi pertahanan RRC dan implikasinya bagi keamanan Asia Tenggara. Setelah Mao meninggal, muncul pemimpin-pemimpin moderat yang ingin melaksanakan modernisasi di segala bidang, termasuk pertahanan. Karena berbagai alasan, dalam waktu dekat ini RRC belum dapat melaksanakan modernisasi pertahanannya secara besar-besaran, akan tetapi pada suatu saat akan dapat melakukannya. Oleh sebab itu negara-negara ASEAN kiranya perlu memperkuat kerja sama di segala bidang untuk menghadapi kemungkinan itu.

Dalam karangan yang keenam, Asnani USMAN membahas masalah penetapan batas zona ekonomi eksklusif 200 mil Indonesia. Dengan mengumumkan zona ekonomi eksklusif 200 mil pada 21 Maret 1980, Indonesia mempunyai hak berdaulat untuk menetapkan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan yang berlaku di jalur 200 mil sesuai dengan hukum laut internasional. Akan tetapi sehubungan dengan itu Indonesia juga menghadapi masalah penetapan batas zona ekonomi eksklusif 200 mil dengan negara-negara tetangganya. Dengan beberapa negara kiranya tidak akan dihadapi kesulitan-kesulitan, tetapi penetapan batas itu tidak akan mudah dengan negara-negara lainnya karena mereka ini menganut asas-asas yang berlainan.

Sebagai penutup nomor ini disajikan tulisan Endi RUKMO tentang implikasi-implikasi strategis rezim baru hukum laut internasional untuk negara-negara maritim yang besar yang mempunyai banyak kepentingan dengan Asia Tenggara. Bagi negara-negara itu kawasan ini mempunyai arti strategi yang besar, bukan saja karena kaya akan bahan mentah dan energi tetapi terutama karena berkat letaknya merupakan jalur komersial dan maritim yang penting dalam strategi global AL negara-negara besar, khususnya Amerika Serikat dan Uni Soviet. Pergeseran-pergeseran batas wilayah perairan negara-negara di Asia Tenggara akibat ketentuan-ketentuan hukum laut internasional yang baru itu mengubah batas-batas kedaulatan mereka. Hal itu mendatangkan masalah-masalah baru yang kemungkinan besar akan menimbulkan perselisihan-perselisihan antara mereka dan negara-negara maritim yang besar itu. Untuk menghindarkannya perlu diadakan perundingan-perundingan bilateral dan dihindarkan eksplorasi dan eksploitasi daerah-daerah yang masih mungkin dipersengketakan.

PENGATURAN-PENGATURAN KEAMANAN DI ASIA TENGGARA*

Jusuf WANANDI

I. PENDAHULUAN

Dalam konteks Asia Tenggara, bidang keamanan mencakup banyak soal -- politik, ekonomi, sosial, dan bahkan kebudayaan dan ideologi -- dan bukan semata-mata masalah militer dalam arti konvensional. Jadi, suatu diskusi mengenai pengaturan-pengaturan keamanan di Asia Tenggara perlu mempertimbangkan semua aspek kehidupan.

Persepsi keamanan erat hubungannya dengan persepsi ancaman. Dalam jangka menengah, ancaman utama bagi ASEAN pada dasarnya bersifat *intern*. Hal itu adalah suatu fungsi tingkat keberhasilan pemerintah-pemerintah untuk memenuhi tuntutan dan harapan rakyat yang terus meningkat. Stabilitas dan kemakmuran erat berhubungan satu dengan yang lainnya. Bangsa-bangsa ASEAN menggunakan strategi pembangunan dengan suatu ekonomi pasar sebagai suatu sarana pertumbuhan, berbarengan dengan peranan aktif dari pemerintah untuk menjaga distribusi yang pantas dari keuntungan pembangunan. Tugas ini menjadi lebih sulit lagi jika faktor ekstern menciptakan suatu lingkungan yang mengharuskan pemerintah masing-masing untuk mengalihkan perhatian dan sumber-sumber daya mereka dari pelaksanaan berbagai program pembangunan. Jadi, meskipun ancaman utama bagi ASEAN bersumber dari dalam, dimensi-dimensi *ekstern* masalah-masalah keamanan ASEAN harus secara sungguh-sungguh dihadapi.

Tulisan ini difokuskan pada dimensi-dimensi ekstern keamanan ASEAN. Anggapan umum di ASEAN ialah bahwa faktor-faktor ekstern merupakan ancaman yang hanya bersifat nomor dua. Hal ini diperoleh dari pengalaman bahwa infiltrasi dan subversi hanya efektif jika keadaan setempat menjadi bu-

* Terjemahan makalah Jusuf Wanandi pada Konperensi Korea-Indonesia ke-2 yang diorganisasi oleh IFES dan CSIS, Seoul, 11-13 Oktober 1980, oleh Oct. Ovy Ndouk, staf CSIS

ruk. Akan tetapi, perkembangan di Asia Tenggara akhir-akhir ini, yakni konflik Indocina dan meningkatnya konflik Cina-Soviet di arena Asia Tenggara sebagai akibatnya, dapat berpengaruh langsung pada keamanan ASEAN. Orang hanya perlu memperhatikan tekanan-tekanan yang ditimbulkan oleh konflik Indocina terhadap Muangthai untuk menilai pengaruh-pengaruh perkembangan itu terhadap ASEAN sebagai keseluruhan.

II. DIMENSI-DIMENSI EKSTERN KEAMANAN ASEAN

1. Tantangan-tantangan

Mengingat perkembangan di Asia Tenggara, ancaman ekstern terhadap ASEAN bisa berasal dari Vietnam, Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina. Jika dilihat dari segi waktu, Vietnam merupakan ancaman langsung terhadap ASEAN sebagian besar karena limpahan invasi dan terus berlangsungnya pendudukan atas Kamboja oleh Vietnam. Muangthai secara langsung merasakan tekanan-tekanan dari konflik Indocina sepanjang perbatasannya, tetapi tidak mengambil bagian dalam konflik. Dalam jangka pendek, Vietnam dapat mempengaruhi stabilitas Muangthai. Jika dalam mengejar musuh pasukan Vietnam dihadapi oleh tentara Muangthai (seperti pada pertengahan Juli 1980) atau mereka menggilas tentara Muangthai sepanjang perbatasan atas, jika Vietnam menduduki bagian tertentu Muangthai (misalnya 16 propinsi yang selalu dipersoalkan antara Muangthai, Kamboja dan Laos) tekanan politik pada pemerintah di Bangkok akan meningkat. Ketidakstabilan dapat timbul dan situasi dalam negeri Muangthai akan menjadi lebih kompleks lagi. Vietnam juga dapat mempengaruhi stabilitas Muangthai dengan mendesak pengungsi-pengungsi ke luar dari Kamboja dan Laos dan masuk ke Muangthai. Muangthai telah menanggung beban yang berat dengan telah adanya 600.000 pengungsi di negara itu.

Dalam jangka yang lebih panjang, kemungkinan invasi tidak dapat diabaikan karena ambisi Vietnam mungkin lebih besar daripada atas Indocina. Vietnam bisa memutuskan untuk meluaskan lingkungan pengaruhnya untuk meliputi seluruh kawasan Asia Tenggara sebagaimana dinyatakan secara resmi oleh partai Lao Dong. Dalam jangka pendek Vietnam kiranya tidak akan melaksanakan suatu rencana seperti itu karena menghadapi kesulitan-kesulitan besar di dalam negeri dan menderita kemunduran ekonomi yang drastis dalam pembangunan perekonomiannya. Dia juga terus menghadapi kesulitan-kesulitan menyerap dan mengintegrasikan Vietnam bagian selatan. Beban militer Vietnam menduduki Kamboja menjadi semakin besar dengan berlalunya waktu dan hal ini boleh jadi tidak memungkinkan suatu keterlibatan

dengan Mungthai. Selain panjangnya garis komunikasi yang harus diamankan untuk suatu operasi seperti itu, tidak terdapat dukungan dari dalam Muangthai, sebagian besar karena Partai Komunis Muangthai berorientasi ke RRC.

Langkah-langkah diplomatik ke arah suatu penyelesaian di Kamboja jelas akan melibatkan suatu jaringan tindakan yang sulit yang mencakup hubungan ASEAN dan Vietnam, Vietnam dan Cina, Vietnam dan Uni Soviet, Cina-Soviet, maupun Amerika Serikat dan Jepang.

Prakarsa diplomatik ASEAN terhadap Vietnam hendaknya mencoba untuk mencapai dua sasaran, yakni:

1. Meyakinkan Vietnam bahwa kalau ingin berkembang secara ekonomi ia tidak dapat semata-mata bergantung pada Uni Soviet dan COMECON, dan bahwa untuk memperoleh bantuan dari masyarakat internasional dia harus mengambil suatu sikap kerja sama yang sungguh-sungguh terhadap ASEAN;

2. Meyakinkan Vietnam bahwa dia harus menemukan suatu penyelesaian politik yang dapat diterima di Kamboja karena secara militer saja Vietnam tidak dapat memecahkan masalahnya dalam satu sampai dua tahun mendatang. Selain beban bagi ekonomi Vietnam, keterlibatan militer Vietnam yang berlarut-larut di Kamboja memberikan alasan yang sah kepada Cina untuk terus meningkatkan pengaruhnya atas Indocina dan Asia Tenggara pada umumnya. Selain itu, ASEAN harus menjelaskan, bahwa petualangan ini hanya dapat memperburuk hubungan Vietnam dengan ASEAN, menghancurkan bangsa Khmer, dan akhirnya, sama sekali mengucilkan Vietnam dari masyarakat internasional. Sikap masyarakat internasional di PBB seharusnya telah mengingatkan Vietnam tentang hal ini.

Suatu penyelesaian politik di Kamboja secara ideal akan meliputi penarikan pasukan-pasukan Vietnam, suatu referendum oleh rakyat Khmer di bawah pengawasan PBB, dan pembentukan suatu pemerintahan yang populer.

Orang harus mengakui bahwa agak tipis kemungkinan suatu penyelesaian politik yang segera. Dengan cara bagaimanapun juga, situasi di medan harus dipecahkan dahulu; hal ini bisa dicapai dengan penghancuran kekuatan Pol Pot secara menyeluruh atau peningkatan kemampuan mereka yang bisa memaksa Vietnam ke dalam posisi di mana mereka harus memikul beban-beban yang semakin berat di Kamboja dan hal ini akhirnya akan memaksa mereka untuk mencari kompromi.

Karena Asia Tenggara adalah arena persaingan Cina-Soviet, suatu kawasan lagi telah dimasukkan. Kedua negara itu akan terus-menerus mencoba untuk meningkatkan lingkungan pengaruhnya di Asia Tenggara melalui "wakil-wakil" mereka.

Vietnam secara tidak langsung didukung oleh Uni Soviet melalui Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama bulan November 1978, yang meliputi dukungan logistik, menyediakan data-data intelijens serta dukungan politik dan ekonomi. Peningkatan kehadiran militer Soviet di Asia Tenggara (di Danang dan Cam Ranh Bay) juga mengganggu ketenangan.

Keterlibatan Cina dalam konflik Indocina berakibat ganda. Pertama, Cina telah menunjukkan kesediaannya untuk menggunakan tekanan-tekanan fisik terhadap Vietnam, dan dengan cara ini dia mengurangi beberapa tekanan yang telah ditimbulkan oleh Vietnam terhadap ASEAN. Kedua, Cina dapat memperbesar konflik Cina-Vietnam yang menyebabkan Uni Soviet semakin melibatkan diri di dalamnya dan membawa-bawa AS serta ASEAN maupun meluaskan area konflik ke seluruh kawasan Asia Tenggara.

Masalah pokok di sini adalah mengurangi konfrontasi antara Vietnam dan Cina. ASEAN dapat memainkan suatu peranan diplomatik dalam bidang ini dengan melanjutkan dialog dengan kedua belah pihak. Meningkatnya kehadiran Uni Soviet di kawasan ini terutama disebabkan oleh konflik ini, dan belum jelas apakah Uni Soviet bermaksud mendukung usaha-usaha penyelesaian konflik dan secara demikian mengurangi ketegangan di kawasan itu. Belum jelas juga apakah dalam keadaan itu Vietnam mampu mengurangi ketergantungannya dari atau melonggarkan hubungannya dengan Uni Soviet karena tekanan-tekanan dari Cina. Seperti telah disinggung di atas, untuk pertama kali Vietnam telah mengumumkan kemungkinan memberikan fasilitas yang tetap kepada Uni Soviet di Cam Ranh Bay dan Danang. Mereka juga telah membentuk suatu operasi bersama untuk eksploitasi minyak lepas pantai. Adalah penting untuk dicatat bahwa Vietnam dan Uni Soviet menjaatuhkan semakin berminat pada Laut Cina Selatan dan pulau-pulau yang ada di sana.

Ancaman langsung terhadap ASEAN adalah Vietnam, karena ancaman Soviet yang lebih besar yang membayang di belakangnya. Cina, di lain pihak masih dianggap sebagai ancaman potensial sekalipun jauh terhadap ASEAN. Jika konvergensi kepentingan antara ASEAN dan Cina dapat berkembang di masa mendatang, sikap Cina yang lebih moderat berkenaan dengan kebijaksanaan dalam negeri dan luar negerinya dapat dipertahankan, dan jika pemimpin-pemimpin politik Cina akan lebih menekankan hubungan antar-pemerintah daripada hubungan antar-partai, maupun akan lebih sensitif bagi perlunya mendukung usaha-usaha negara-negara ASEAN dalam memecahkan

masalah-masalah Cina perantauan mereka, maka Indonesia bisa mengambil suatu sikap yang baru berkenaan dengan hubungan diplomatiknya dengan Cina. Pernah dikemukakan, bahwa ASEAN akan mampu mengambil prakarsa-prakarsa diplomasi hanya setelah Indonesia memulihkan hubungan diplomatiknya dengan Cina. Pada saat yang sama, ASEAN akan mencoba untuk meningkatkan hubungan dengan Hanoi. Stabilitas di Asia Tenggara mungkin terjamin jika ASEAN menjalin hubungan yang aktif dan lebih berimbang dengan Cina dan Vietnam.

Selain prakarsa diplomatik, ASEAN hendaknya juga siap untuk suatu tanggapan militer sebagai jalan terakhir. Kemampuan militer negara-negara ASEAN secara berangsur-angsur harus dikembangkan sampai pada tingkat yang diperlukan untuk menghadapi ancaman dari luar. Kerja sama antara negara-negara ASEAN dalam bidang ini kiranya akan diperkuat walaupun tidak akan menjadi suatu pakta militer. Semua negara ASEAN menyadari bahwa suatu pakta militer bukan jawaban yang tepat terhadap ancaman yang langsung mereka hadapi, karena sebagian besar ancaman itu bersumber dari dalam negeri. Agaknya, mereka akan terus meningkatkan kerja sama militer atas dasar *bilateral* karena ini kiranya akan dianggap cukup untuk menghadapi ancaman dari luar dalam waktu dekat. Jika Muangthai menghadapi ancaman yang nyata di sepanjang perbatasannya, maka ke-empat negara ASEAN lainnya secara lepas satu sama lain dapat memberikan bantuan yang diperlukan, misalnya suplai bahan kebutuhan strategis seperti minyak dan makanan.

Peningkatan kemampuan militer negara-negara ASEAN harus dilakukan secara berangsur-angsur, untuk tidak menimbulkan beban yang besar atas pembangunan ekonomi dan sosial. Dalam jangka pendek dan menengah perbaikan militer hanya akan terbatas pada peningkatan kemampuan mereka untuk menghadapi meningkatnya subversi dan infiltrasi. Dalam jangka yang lebih panjang, yakni 5 sampai 10 tahun, kemampuan militer itu dapat ditingkatkan lagi untuk menghadapi ancaman-ancaman potensial dari luar perbatasan-perbatasan mereka. Dalam hal ini, AS dapat membantu negara-negara ASEAN dengan transaksi-transaksi militer secara terjamin dan teratur, serupa dengan penjualan-penjualan kepada Muangthai baru-baru ini.

Usaha-usaha ASEAN untuk terus membangun perekonomian dan memperluas kerja sama ekonomi juga merupakan suatu jawaban yang perlu, di samping usaha-usaha diplomasi politik dan usaha-usaha keamanan militer yang telah dibahas. Suatu usaha kerja sama ekonomi yang kuat dan luas dasarnya dapat menjamin kelangsungan hidup ASEAN dalam jangka yang lebih panjang. Suatu perluasan struktur kerja sama ekonomi di kawasan Asia-Pasifik dapat lebih memperkuat kerja sama ekonomi ASEAN melalui pening-

katan hubungan-hubungan ekonomi dengan negara-negara industri di kawasan yang merupakan partner dagang utama dan sumber modal serta teknologi.

2. Tanggapan-tanggapan

Negara-negara ASEAN menginginkan stabilitas dan perdamaian sehingga mereka dapat membangun. Ini merupakan tantangan utama yang dihadapi negara-negara ASEAN. Oleh karena itu kepentingan jangka panjang ASEAN-lah untuk menciptakan dasar bagi tata regional di Asia Tenggara, suatu tata yang dapat dicapai, yang dipatuhi semua pihak yang bersangkutan. Adanya tata regional mencakup tiadanya hegemoni kekuatan besar manapun dan adanya kebebasan bagi tiap-tiap negara di kawasan untuk membangun sesuai dengan aspirasi dan karakter mereka. Persoalan apakah kekuatan-kekuatan luar menerima atau tidak usul ini menjadi tidak penting pada saat *semua* negara di kawasan ini bertekad untuk mewujudkan sasaran tata regional itu. Berpegang teguh pada prinsip ini akan mengurangi, jika tidak melenyapkan sama sekali, kesempatan intervensi dan campurtangan luar terhadap masalah-masalah intern kawasan.

Harus dinyatakan pada permulaan bahwa suatu tata regional di Asia Tenggara mungkin tidak perlu didasarkan pada persetujuan tertulis yang formal karena gagasan itu terletak pada konvergensi kebutuhan yang dirasakan negara-negara di kawasan itu. ASEAN telah berkembang dan tumbuh justru karena telah mempertahankan suatu tingkat fleksibilitas yang tinggi dan tidak dibelenggu oleh peraturan-peraturan yang ketat. Tetapi realisasi suatu tata regional tergantung pada maksud mendatang Vietnam.

Untuk mendukung usaha-usaha ASEAN sebagaimana dibahas di atas, ASEAN harus mencoba mempertahankan suatu lingkungan dengan kehadiran seimbang ke-empat kekuatan besar - AS, Uni Soviet, RRC, dan Jepang - di Asia Tenggara. Kehadiran seimbang seperti itu akan mempertinggi stabilitas di Asia Tenggara. Untuk mencapai sasaran ini, suatu struktur hubungan yang istimewa perlu diadakan dengan masing-masing dari kekuatan-kekuatan besar itu.

Bagi ASEAN, cara AS menangani dan mengatur hubungannya dengan RRC adalah penting untuk arah perkembangan mendatang di kawasan itu. Suatu persekutuan *de facto* antara AS dan RRC sudah dapat menyebabkan gangguan yang menambah ketidakstabilan yang memang sedang meluas di kawasan Asia-Pasifik, sebagian besar sebagai akibat reaksi berlebihan Uni Soviet. Keinginan AS untuk meluaskan dan mengintensifkan hubungannya

dengan RRC guna mengimbangi Uni Soviet, khususnya setelah invasi Soviet ke Afghanistan, dapat dimengerti jika dilihat dari suatu perspektif global belaka. Akan tetapi AS perlu mempertimbangkan kondisi regional juga. Kenyataannya dalam menghadapi Uni Soviet, tampaknya ada usaha-usaha yang dilakukan oleh AS untuk mendirikan suatu pola pembagian tugas, baik secara global maupun secara regional, di mana Jepang juga diberi suatu peranan. Dalam hal ini, AS tidak boleh mendorong Jepang terlampau keras dan terlalu cepat untuk meningkatkan peranan militernya. Terlepas dari kenyataan bahwa diperlukan waktu agar suatu konsensus orang-orang Jepang mengenai peranan baru ini dicapai dalam cara yang pantas, Jepang juga perlu mengadakan suatu mekanisme konsultasi yang lebih baik dengan sahabat-sahabatnya di Asia Tenggara untuk memudahkan diskusi-diskusi yang teratur mengenai persoalan ini selama proses pembangunan militernya.

Dipakainya kartu Cina oleh AS menimbulkan keprihatinan di Asia Tenggara. Negara-negara Asia Tenggara menganggap RRC sebagai suatu ancaman potensial. Persepsi ancaman ini tidak akan mudah dicabut. Secara geografis, RRC merupakan satu-satunya kekuatan besar yang langsung hadir sangat dekat dengan Asia Tenggara. Tambahan pula, ambisi-ambisi perdamaian Cina (*pax sinica ambitions*), adalah suatu kenyataan sejarah yang tak mudah dilupakan. Diakui oleh negara-negara ASEAN bahwa ancaman RRC tidak di ambang pintu.

ASEAN mengharapkan bahwa AS akan mengajukan suatu kebijaksanaan yang dibatasi secara jelas terhadap ASEAN di satu pihak dan RRC di lain pihak. Hubungan ASEAN dengan AS telah berlangsung lama, dalam bidang-bidang politik, ekonomi, sosial, ilmu pengetahuan dan teknologi serta secara terbatas juga dalam bidang militer seperti halnya dengan Filipina dan Muangthai. Keasyikan AS dalam hubungannya dengan RRC cenderung untuk memperkuat sikap keras yang diambilnya terhadap Vietnam. Hal ini merupakan suatu penghambat bagi suatu penyelesaian politik masalah Kamboja. Negara-negara ASEAN mengharapkan dari AS penjelasan lebih lanjut mengenai peranan dan kehadiran militernya di Asia Tenggara. Kehadiran militer AS di kawasan sekarang ini cukup, asal menjadi lebih dapat dipercaya. Antara lain itu akan mencakup suatu rencana -- yang terperinci -- untuk menghadapi invasi Vietnam ke Muangthai maupun penjualan peralatan militer yang lebih berarti dan lancar. Selanjutnya, AS harus lebih banyak mengadakan konsultasi dan dialog dengan ASEAN mengenai peranan politiknya di kawasan ini, khususnya berkenaan dengan masalah Kamboja maupun kebijaksanaannya terhadap Vietnam, peranan RRC di kawasan Asia-Pasifik, peranan politik dan militer Jepang, dan kebijaksanaan menghadapi perluasan kehadiran militer Soviet di Asia Tenggara.

Kehadiran Soviet di kawasan ini tak dapat dihindarkan. Kehadirannya mungkin berguna untuk mengimbangi RRC. Tetapi persoalan pokoknya ber- hubungan dengan tingkat kehadiran di mana kedua negara itu akan saling mengimbangi. Suatu peningkatan persaingan Cina-Soviet di Asia Tenggara harus dicegah. Kuncinya terletak pada RRC dan Vietnam. Tetapi tingkah laku Soviet dalam konflik Indocina, yang secara tidak langsung dilaksanakan melai- lui Vietnam, merupakan suatu faktor ketidakstabilan juga bagi kawasan itu. Inisiatif Soviet di kawasan ini tetap ditanggapi dengan skeptis oleh negara- negara ASEAN selama persaingan Cina-Soviet terus berlangsung. Akan tetapi terdapat alasan-alasan lain juga. Reaksi Soviet yang pertama terhadap diben- tuknya ASEAN sangat tidak simpatik; ASEAN dituduh sebagai ciptaan orang-orang Amerika untuk menggantikan SEATO. Sikap Uni Soviet tam- paknya telah berubah sejak dua tahun terakhir. Namun tetap tanda tanya bagi Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya apakah sikap baru ini sungguh- sungguh atau hanya suatu taktik untuk mendukung sasaran-sasaran jangka pendek (konflik Indocina) dan jangka panjangnya (persaingan Cina-Soviet) di Asia Tenggara.

Uni Soviet, hingga kini, tidak mengambil suatu sikap bermusuhan secara langsung terhadap ASEAN atau Indonesia. Sebaliknya, Uni Soviet terus- menerus mendekati ASEAN. Uni Soviet mempertahankan suatu hubungan antar-pemerintah yang baik dan tampaknya tidak menganjurkan hubungan antar-partai. Langkah-langkah mereka yang secara relatif berhati-hati meng- gambarkan sikap mereka yang pada dasarnya konservatif dalam meng- gunakan kesempatan, yakni hanya jika harapan berhasil itu besar. Juga telah dikemukakan bahwa langkah Soviet akan berbeda jika menghadapi negara- negara komunis atau negara-negara di bawah suatu kepemimpinan komunis sebagaimana dibentangkan dalam doktrin Brezhnev. Jadi, Vietnamlah yang harus sangat kuatir.

Dilihat semata-mata dari segi kemampuan militernya, dengan meng- gunakan fasilitas-fasilitas di Vietnam, Uni Soviet memperoleh kemungkinan lebih besar untuk melakukan tekanan-tekanan politik, meningkatkan kegiatan subversi, mungkin melalui Vietnam, atau menciptakan kekacauan di perairan Asia Tenggara terhadap instalasi-instalasi lepas pantai dari perusahaan- perusahaan minyak atau jalur maritim pada umumnya.

Pada saat ini, kehadiran militer Soviet di kawasan tidak akan efektif sebagai suatu perangkat untuk melakukan tekanan-tekanan politik pada negara-negara ASEAN. Kehadiran Soviet ini tidak mengancam ASEAN dan sampai batas-batas tertentu akan bergantung pada kredibilitas kehadiran AS di kawasan ini. Tambahan pula, keefektifan ancaman Soviet tergantung pada kondisi intern negara-negara ASEAN masing-masing. Infiltrasi dan subversi oleh Uni Soviet kiranya tidak akan dilakukan berhubung kurangnya

asarana yang diperlukan di negara-negara ASEAN. Partai-partai komunis kawasan ini lebih berafiliasi dengan RRC daripada dengan Uni Soviet.

Langkah-langkah Uni Soviet untuk menciptakan kekacauan di perairan Asia Tenggara dengan mencegat jalur-jalur laut yang vital akan menjadi suatu masalah internasional yang serius dan bukan hanya masalah Asia Tenggara sendiri. AS dan Jepang adalah pihak-pihak yang akan sangat terkena oleh langkah-langkah Soviet seperti itu.

Secara keseluruhan dapat dikatakan, bahwa negara-negara ASEAN tidak terlalu cemas dengan kehadiran militer Soviet di kawasan ini. Alasan utamanya adalah kurangnya persoalan pokok dan kesempatan yang dapat digunakan Uni Soviet untuk tujuan apapun yang dikehendakinya. Dari suatu perspektif strategi yang lebih luas, kestabilan Asia Tenggara melibatkan suatu kehadiran berimbang kekuatan-kekuatan besar, termasuk Uni Soviet. Konsep OPIFAN menolak suatu dominasi atau hegemoni satu kekuatan besar. Apa yang ingin dicapai ASEAN dalam jangka menengah adalah mendorong Uni Soviet untuk mengambil bagian dalam usaha menciptakan suatu "tata regional" di Asia Tenggara. Bahkan ada kemungkinan bahwa kehadiran Soviet akan diperlukan untuk mengimbangi RRC dalam jangka yang lebih panjang. Suatu kehadiran berimbang AS dan Uni Soviet di Asia Tenggara dapat dipertahankan karena kenyataannya Asia Tenggara bukan suatu area vital dalam konflik Timur-Barat.

Perbaikan hubungan antara ASEAN dan Uni Soviet dapat dicapai jika Uni Soviet menunjukkan usaha-usaha yang serius untuk mendorong Vietnam agar mau berkompromi mengenai penyelesaian politik masalah Kamboja. Ini akan merupakan batu ujian yang penting bagi negara-negara ASEAN mengenai kemauan baik Uni Soviet. Dengan melakukan hal seperti itu, Uni Soviet juga akan menciptakan suatu suasana yang mengurangi kemungkinan meluasnya konflik Cina-Soviet ke Asia Tenggara.

Dalam meneliti peranan RRC perlu dipahami bahwa Asia Tenggara tetap mencurigai RRC dan maksud-maksud jangka panjangnya di kawasan ini. Perubahan-perubahan intern di RRC baru-baru ini belum dapat memberikan suatu jaminan bahwa kecenderungan-kecenderungan dalam sikap politik RRC sekarang ini terhadap dunia, termasuk Asia Tenggara, akan dipertahankan. Selama 20 tahun terakhir, radikalisasi kebijaksanaan RRC terjadi tiga kali. Indonesia, misalnya, mempunyai pengalaman buruk dengan RRC, khususnya dalam tahun 1965 dengan adanya kudeta yang gagal oleh Partai Komunis Indonesia yang didukung oleh Beijing. Jadi, arah mendatang hubungan dengan RRC akan bergantung pada apakah garis moderat yang baru ditegakkan akan bertahan dalam era sesudah Deng.

Dalam arti strategi militer, diakui bahwa RRC bukan merupakan suatu ancaman nyata terhadap negara-negara ASEAN untuk 10 tahun mendatang. Kemampuan militernya yang terbatas lebih ditujukan ke jurusan utara, dan mengingat keadaan ekonomi serta taruhan politik yang besar dalam keberhasilan usaha-usaha pembangunan ekonomi, RRC kiranya tidak akan memulai pembangunan militer secara besar-besaran dalam masa dekat mendatang. Akan tetapi pengalaman menunjukkan, bahwa terhadap Asia Tenggara subversi dan infiltrasi merupakan alat-alat yang digunakan RRC, di mana hubungan antar-partai ditonjolkan. Sampai sekarang, pemimpin-pemimpin RRC gagal memberikan jaminan yang diperlukan kepada ASEAN bahwa cara beroperasi seperti ini tidak akan digunakan.

Dalam keadaan Asia Tenggara sekarang ini, konflik Indocina merupakan suatu sumber utama keprihatinan negara-negara ASEAN. Tak dapat disangkal bahwa peranan RRC dalam konflik ini penting, tetapi kebijaksanaan yang dianutnya sejauh ini bertentangan dengan kepentingan Asia Tenggara untuk memelihara perdamaian dan stabilitas di kawasan itu. Sikap RRC terhadap Vietnam cenderung untuk memperluas konflik Cina-Soviet di Asia Tenggara. RRC harus menunjukkan bukti yang jelas bahwa dia mau melibatkan dirinya secara yang lebih konstruktif dalam urusan-urusan regional Asia Tenggara. ASEAN mengakui bahwa RRC harus memainkan suatu peranan di Asia Tenggara, karena kebijaksanaan dan tindakannya mempengaruhi stabilitas Asia Tenggara. Akan tetapi RRC harus memberikan bukti-bukti. Perubahan internal baru-baru ini di RRC belum merupakan jaminan bagi negara-negara ASEAN bahwa di masa mendatang RRC akan menjadi unsur yang baik dalam perkembangan kekuatan kawasan itu.

Jepang sebagai kekuatan besar lainnya, tetap merupakan partner ekonomi yang penting bagi ASEAN dalam dekade 1980-an. Struktur hubungan ekonomi antara Jepang dan Indonesia (dan ASEAN pada umumnya) sekarang ini harus mengalami perubahan jika hubungan persahabatan ini akan dipertahankan pada tahun-tahun mendatang. Berhasilnya usaha-usaha pembangunan ekonomi ASEAN menimbulkan kebutuhan dan tantangan-tantangan baru.

ASEAN menyambut baik suatu peranan yang lebih besar oleh Jepang baik secara global maupun regional. Sejak tahun 1979, Jepang mengambil sejumlah inisiatif yang konstruktif. Secara global, dalam kerja sama dengan AS dan Eropa Barat, Jepang melibatkan dirinya dengan cara yang berarti untuk membantu Pakistan dan Mesir. Bantuan khusus Jepang untuk Muangthai, bantuan untuk meringankan masalah-masalah pengungsi, dukungan politik kepada ASEAN untuk menemukan suatu penyelesaian masalah Kamboja, adalah tanda-tanda positif arah mendatang peranan politik orang-orang Jepang yang

semakin besar di kawasan Asia-Pasifik. ASEAN mengharapkan lebih banyak dialog dan konsultasi dengan Jepang mengenai hal-hal kepentingan politik bersama. Jepang merupakan alat dalam dialog Utara-Selatan, khususnya dalam pembentukan Dana Bersama maupun dalam penerapan perlakuan baru bagi hasil-hasil daerah tropis di pasaran negara-negara industri dalam rangka GATT.

Berkenaan dengan kemungkinan peranan militer Jepang, Jepang harus secara terbuka mendiskusikan masalahnya dan berkonsultasi dengan sahabat-sahabat dan sekutu-sekutunya, termasuk negara-negara ASEAN. Tampaknya tidak dapat dihindarkan bahwa Jepang harus bergerak untuk memainkan peranan militer yang lebih besar, tetapi ini harus dilakukan setahap demi setahap. Pembentukan suatu mekanisme konsultasi akan menghindari salah interpretasi atau bahkan oposisi oleh negara-negara di kawasan.

Pertahanan tanah air dan perairan Jepang sendiri merupakan langkah pertama, tetapi, pada tahap berikutnya, Jepang harus memperhatikan keamanan jalur-jalur laut yang vital. Yang terakhir ini dapat melibatkan suatu pengaturan pembagian tugas dengan negara-negara di kawasan, seperti ASEAN. ASEAN tidak akan menentang suatu perkembangan seperti itu jika Jepang melakukannya secara berangsur-angsur, dalam rangka pengaturan-pengaturan keamanan dengan Amerika Serikat dan setelah berkonsultasi dengan negara-negara di kawasan.

III. KESIMPULAN

Telah harus jelas dari pembahasan di atas bahwa pengaturan keamanan di Asia Tenggara tidak akan meliputi suatu struktur yang formal dan ketat. Pengaturan itu kiranya akan lebih terungkap dalam suatu rangkaian usaha untuk mengharmoniskan tindakan dan pengaruh timbal-balik untuk menjamin kepentingan-kepentingan keamanan dalam arti kata yang lebih luas. Dalam bidang ini, negara-negara ASEAN ingin memainkan peranan yang lebih besar. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa sumber utama ancaman bagi keamanan mereka berasal dari dalam negeri, dan mereka sendiri harus menangani dan dapat mengatasi kemungkinan perkembangan itu.

Namun hubungan-hubungan dengan kekuatan-kekuatan luar merupakan unsur penting dalam usaha-usaha ASEAN untuk menjamin stabilitas di Asia Tenggara. ASEAN ingin melihat kehadiran dan peranan kekuatan-kekuatan besar -- Amerika Serikat, Uni Soviet, RRC dan Jepang -- berkembang

sedemikian rupa sehingga memudahkan terciptanya suatu tata regional di Asia Tenggara. Tata seperti itu mencakup suatu kehadiran berimbang kekuatan-kekuatan besar.

Juga diakui bahwa akibat meningkatnya interdependensi di dunia sekarang ini, perkembangan-perkembangan dan peristiwa-peristiwa di suatu kawasan akan mempengaruhi kawasan lainnya. Keamanan dan kestabilan di Asia Timur Laut, termasuk Korea, juga akan mempengaruhi stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara. Di lain pihak, ASEAN dapat ikut menunjang stabilitas di kawasan Asia-Pasifik pada umumnya jika masing-masing negara anggota dapat mempertahankan usaha-usaha pembangunan mereka dan dapat mengatasi pergesekan-pergesekan di antara mereka dalam masa mendatang sebagaimana telah dapat mereka lakukan hingga kini. Terciptanya suatu tata regional dapat lebih lanjut meningkatkan stabilitas di kawasan Asia-Pasifik.

SIKAP AMERIKA SERIKAT TERHADAP KEAMANAN KAWASAN ASIA TENGGARA

Ronald NANGOI*

I. PENDAHULUAN

Perhatian terhadap keamanan kawasan Asia Tenggara dewasa ini tertuju pada masalah Indocina, khususnya invasi Vietnam ke Kamboja. Negara-negara ASEAN umumnya melihat konflik Indocina itu sebagai akibat persaingan antara Uni Soviet dan RRC. Vietnam menduduki Kamboja antara lain karena negara ini menganggap rezim Pol Pot sebagai kaki tangan dan alat strategi RRC untuk memperlemah Vietnam dan memperluas pengaruhnya di Asia Tenggara.¹ RRC sebaliknya melihat Vietnam sebagai sumber ancaman di Asia Tenggara yang mengandalkan kekuatan Uni Soviet. Vietnam mengizinkan Uni Soviet menggunakan pangkalan militer Teluk Cam Ranh.

Di pihak lain, negara-negara ASEAN menginginkan tercapainya penyelesaian masalah Kamboja secara damai. Tetapi Vietnam sejauh ini tidak mau menarik pasukannya dari Kamboja, karena masih melihat RRC sebagai ancaman. Oleh karenanya para pemimpin ASEAN berpendapat bahwa masalah Indocina sebenarnya merupakan masalah antara Vietnam dan RRC.

Walaupun demikian, negara-negara ASEAN tidak menghendaki Vietnam terlalu menggantungkan diri pada Uni Soviet akibat tekanan-tekanan RRC. Ketergantungan pada Uni Soviet secara sepihak akan semakin meningkatkan ketegangan antara RRC dan Uni Soviet di kawasan tersebut. Tetapi sikap ASEAN itu tidak berarti bahwa negara-negara ini mendukung langkah-langkah penekanan RRC terhadap Vietnam.

Bagi ASEAN, kehadiran Uni Soviet di Vietnam perlu diimbangi oleh kekuatan besar Amerika Serikat untuk menjamin stabilitas kawasan Asia Tenggara. Tetapi sikap AS sering mengecewakan pihak ASEAN. Terdapat

* Staf CSIS

Lihat William S. Turley dan Jeffrey Race, "The Third Indochina War", *Foreign Policy*, No. 38, Spring 1980, hal. 101

kesan bahwa AS kurang memperhatikan Asia Tenggara, karena selain mengalami kepahitan di Indocina di masa lalu, juga terlalu menitikberatkan hubungannya dengan RRC. Oleh sebab itu terdapat pendapat bahwa "AS telah menjual masa depan Asia Tenggara kepada RRC".¹ Hubungan yang erat dengan RRC telah menyebabkan Vietnam menaruh curiga terhadap AS sebagai negara yang memainkan "kartu Cina" untuk menghadapinya. Apalagi RRC berusaha menggunakan hubungannya dengan AS untuk mempengaruhi menekan Vietnam. Sedangkan ASEAN mengharapkan agar AS bersikap "luwes" terhadap Vietnam agar negara ini tidak menggantung diri terus menerus pada Uni Soviet.

Kepemimpinan Amerika Serikat yang baru di bawah Presiden Ronald Reagan membawa harapan positif bagi ASEAN. Di samping ketegasan Ronald Reagan terhadap Uni Soviet, ia kiranya tidak ingin membentuk aliansi de facto dengan RRC. Beberapa pembantu Reagan seperti Ray Cline menginginkan AS memformalkan hubungannya dengan Taiwan dan memberi bantuan persenjataan yang cukup kepada Taiwan. AS tidak boleh selalu mengikuti keinginan RRC atau menjadikannya sekutu de facto. Sikap tersebut berbeda dengan sikap pembantu lainnya seperti Menlu A. Haig dan Michael Pillsbury yang merasa bahwa AS harus meneruskan proses aliansi dengan RRC dan menjual senjata defensif kepadanya untuk menghadapi Uni Soviet. Dari kedua perbedaan sikap, Ronald Reagan diperkirakan akan mengambil jalan tengah, yaitu meneruskan kebijakan Jimmy Carter berupa peningkatan hubungan AS dan RRC di segala bidang, tetapi tidak menjadikannya suatu aliansi militer de facto.² Dengan demikian AS tidak memberi kesempatan kepada RRC untuk berperan di bidang militer secara besar-besaran di kawasan seperti Asia Tenggara, hal mana berarti berkurangnya ancaman militer RRC bagi negara-negara Asia Tenggara.

II. PERHATIAN AS DI KAWASAN ASIA TENGGARA

Kekalahan AS di Indocina pada tahun 70an merupakan faktor utama menurunnya perhatian AS di kawasan Asia Tenggara. AS tidak hanya menghentikan secara drastis bantuan militer dan ekonomi bagi negara-negara Indocina, tetapi juga menunjukkan keengganan untuk berperan secara aktif di Asia Tenggara lainnya seperti terungkap dalam penarikan pasukannya

1 Lihat Kirdi Dipoyudo, "The Impact of Reagan on the Region", *ASEAN Business Quarterly* Fourth Quarter, 1980, hal. 24

2 Kirdi Dipoyudo, *Politik Luar Negeri Pemerintah Reagan dan Kemungkinan Dampaknya Khususnya atas Asia Tenggara* (tidak diterbitkan), hal.8

dari Muangthai. AS kiranya hanya mempertahankan basis pertahanannya di Filipina dan menaruh perhatian pada masalah-masalah sosial terutama masalah pengungsi.

Di samping kuatir bahwa keterlibatannya di kawasan ini akan meningkatkan masalah Indocina, AS selanjutnya tidak merasa perlu memprioritaskan Asia Tenggara. AS pertama-tama menilai bahwa kawasan ini tidak merupakan ancaman langsung dan mendesak bagi kepentingan AS.¹ Dalam hal ini, AS terutama memperhitungkan kedudukan RRC di Asia Tenggara. Selama perang Vietnam, AS melihat RRC sebagai sumber ancaman sehingga membantu Vietnam Selatan untuk menghadapi Vietnam Utara yang didukung RRC. Namun kemudian AS memperlakukan RRC sebagai "sahabat yang nyata" dan malahan melihatnya sebagai faktor stabilitas di Asia. Kemudian AS memperoleh kesan bahwa negara-negara ASEAN sebagai bagian terbesar Asia Tenggara mampu memainkan peranan positif, karena ASEAN mengalami perkembangan yang semakin stabil dan mantap di bidang ekonomi dan politik. Dan AS mengakui bahwa konflik Indocina saat ini khususnya melibatkan RRC, Vietnam, dan Kamboja.² Oleh karenanya konflik Indocina itu tidak langsung mengancam kepentingan keamanan AS dan ASEAN. Janji Vietnam untuk tidak mengganggu negara-negara non komunis ASEAN kiranya juga menjadi perhitungan AS. Secara menyeluruh, AS lebih memusatkan perhatiannya pada Timur Tengah, Iran, Afghanistan, dan Afrika, sedangkan di kawasan Asia dia mengutamakan RRC, Jepang dan Korea Selatan.

Akibatnya negara-negara ASEAN meragukan "kredibilitas" AS sebagai superpower di Asia Tenggara. Dan negara-negara besar lainnya cenderung mengisi kekosongan di kawasan Asia Tenggara. RRC semakin memainkan peranan "polisi regional" (regional policeman) untuk menyaingi kekuatan Uni Soviet. RRC antara lain telah melakukan penyerbuan "hukuman" ke Vietnam pada tahun 1979 dan membantu gerilyawan-gerilyawan Khmer Merah menghadapi Vietnam. AS tampaknya tidak begitu mempersoalkan peranan RRC itu, karena takut mengganggu hubungan baiknya dengan RRC.

AS menyadari berkurangnya kepercayaan negara-negara ASEAN serta negara-negara Asia lainnya dan oleh sebab itu berusaha meyakinkan mereka

1 Lihat J.A.C. Mackie, "United States Interests in Southeast Asia", *Australian Outlook*, Vol. 32, No. 1, April 1978, hal. 209

2 Lihat Francis T. Underhill, "A Future for the US in Southeast Asia", paper yang diajukan dalam simposium ke-5 "Day After Tomorrow in the Pacific Region, 1980", yang diterbitkan oleh *Worldview* dan *The Asia Society*. Terbitan tersebut didasarkan atas "background readings" pertemuan Williamsburg di Baguio, Filipina, dari 25-28 Oktober, 1979.

bahwa dia tetap mempunyai perhatian untuk keamanan Asia. Pada tanggal 2 Juni 1977 bekas Menteri Luar Negeri Cyrus Vance menyatakan:

Pertama, AS merupakan dan akan tetap merupakan kekuatan Asia dan Pasifik.

Kedua, AS akan meneruskan peranan yang menentukan dalam mendukung perdamaian dan stabilitas di Asia dan Pasifik.

Ketiga, AS mengusahakan hubungan yang bersahabat dan wajar dengan negara-negara di kawasan itu dan atas dasar kerjasama dan saling menghargai.

Keempat, AS akan mengusahakan perluasan perdagangan dan penanaman modal satu sama lain di kawasan Pasifik, mengakui bertumbuhnya ketergantungan ekonomi AS dan kawasan itu.

Kelima, kami akan menggunakan pengaruh kami untuk meningkatkan keadaan kemanusiaan bangsa Asia.¹

Pada awal 1979 AS mulai menunjukkan sikap yang semakin positif terhadap negara-negara ASEAN, terutama karena semakin meningkatnya krisis Indonesia. Bekas wakil pembantu Menteri Luar Negeri AS Urusan Asia Timur dan Pasifik Richard Holbrooke menyatakan: "Amerika telah mengakhiri periode yang tidak menentu di kawasan ini. Kami merupakan dan akan tetap merupakan kekuatan di Asia dan Pasifik kami mempunyai kepentingan di bagian dunia ini yang akan kami pelihara, dan dukungan kuat kami kepada ASEAN akan merupakan dasar politik kami."² Peranan konkrit yang dilakukan AS di bidang kemanusiaan berupa bantuan kepada ASEAN untuk meredakan masalah pengungsi; di bidang politik berupa dukungan bagi langkah-langkah ASEAN dalam menghadapi masalah Kamboja; dan di bidang militer berupa pembaharuan pangkalan pertahanan AS Subic Bay dan Clark Field di Pilipina serta janji untuk membantu ASEAN, khususnya Muangthai, saat ini dainya dia diserang.

Meskipun politik luar negeri AS di Asia Tenggara di bawah Ronald Reagan tidak akan banyak berubah karena kepentingan-kepentingannya tetap sama, para pemimpin ASEAN menyambut baik kepemimpinan Reagan. Reagan akan meningkatkan hubungan AS dengan negara-negara non-komunis sahabatnya. Dia menekankan bahwa prioritas utamanya adalah perdamaian yang harus dibangun atas dasar kekuatan dan sikap tegas terhadap Uni Soviet. Dalam rangka itu AS akan bekerjasama dengan sekutu-sekutunya untuk melindungi kepentingan mereka bersama, karena keamanan sekutu-sekutunya pada gilirannya dapat menunjang keamanan dan kemakmurannya. Dengan demikian ASEAN sebagai sahabat AS akan tetap mendapat banyak perhatian. Banyak pemimpin AS mendukung kerjasama regional antara negara-negara non-komunis demi kestabilan dan perdamaian di Dunia Ketiga.

1 J.A.C. Mackie, *loc. cit.*, hal. 207

2 Lihat *Antara*, 13 Februari 1980

bantuan dan penjualan militer kepada negara-negara ASEAN akan lebih terarah dan ditingkatkan.¹

Sikap Reagan yang lebih mengutamakan kepentingan negara-negara sekutu non-komunis berbeda dengan Carter yang mementingkan hak-hak asasi manusia dalam pelaksanaan politik luar negerinya. Oleh sebab itu untuk negara-negara termasuk beberapa negara Asia Tenggara yang mengalami sanksi-sanksi di bawah pemerintahan Carter akan terbuka kesempatan untuk memperbaiki hubungan dengan AS.²

II. MASALAH INDOCINA SEBAGAI FOKUS PERHATIAN

Pihak AS telah menyatakan keprihatinan yang mendalam dengan konflik Indocina, khususnya invasi pasukan Vietnam ke Kamboja, meskipun tidak ingin melibatkan diri dalam konflik itu. Tindakan Vietnam yang pro Uni Soviet ini dianggap mengancam keamanan perbatasan Thai-Kamboja. Hubungan dengan itu AS menempuh antara lain dua jalur utama, yaitu politis dan militer. Secara politis AS mendukung usaha-usaha ASEAN dan RRC agar Vietnam menarik diri dari wilayah Kamboja, sedangkan secara militer AS memberi bantuan persenjataan kepada Muangthai. Walaupun demikian, negara-negara ASEAN umumnya tidak menginginkan AS menekan Vietnam seperti dilakukan RRC agar Vietnam tidak terus menerus mengganggu diri pada Uni Soviet.

A. Sikap Amerika Serikat Terhadap ASEAN

Invasi Vietnam ke Kamboja serta gangguan di perbatasan Thai-Kamboja telah mengubah politik AS di Asia Tenggara. AS berpendapat bahwa ancaman langsung terhadap stabilitas di Asia Tenggara adalah situasi di Kamboja dan ancaman komunis terhadap perbatasan Muangthai.³ AS menyadari kesusutannya Muangthai karena secara geografis negara ini berhadapan langsung dengan wilayah Indocina. Raja Bhumibol Adulyadej telah memperingatkan: "Muangthai sekarang merupakan sasaran langsung dari musuh yang ingin menguasai negara kita".⁴ Oleh sebab itu AS bersedia membantu Muangthai

Kirdi Dipoyudo, *op. cit.*, hal. 10

Ibid.

Lihat *Antara*, 19 Februari 1980

Lihat Les Buszynski, "Thailand and the Manila Pact", *The World Today*, Vol. 36, No. 2, Februari 1980, hal. 46

yang kuatir bahwa Vietnam komunis akan menggunakan kesempatan insurgensi untuk memasuki wilayahnya. Selain itu, AS memperingatkan Vietnam untuk tidak mengganggu Muangthai, karena AS masih terikat dengan Pakta Manila.¹

Sementara itu, AS menyalurkan bantuan militer ke Muangthai. Dalam tahun 1978 AS melakukan penjualan militer ke Muangthai seharga 400 juta dollar termasuk 100 buah tank Patron M-48 dan 22 buah jet tempur F-5. William S. Turley dan J. Race menyebutkan bahwa selama 1979 Muangthai mendapat tambahan sekitar 30 juta dollar kredit untuk pembelian senjata dan bantuan militer tanpa syarat.³ Dalam bulan Juli tahun yang lalu AS mengirim perlengkapan militer yang bernilai 1 juta dollar dari pesanan Muangthai yang berjumlah 3,5 juta dollar.⁴

AS menyadari juga bahwa konflik Indocina sebagian adalah akibat persaingan RRC dan Uni Soviet, terutama setelah penarikan diri AS dari Asia Tenggara. Meskipun demikian AS tetap melihat Vietnam sebagai sumber ancaman utama. Vietnam diberitakan mengizinkan Uni Soviet menggunakan pangkalan militer Cam Ranh berdasarkan perjanjian kerjasama Uni Soviet-Vietnam. Menurut bekas Kepala Staf Angkatan Darat AS Mayor Jenderal Herbert Eric Wolff, pangkalan Cam Ranh merupakan ancaman terhadap kemampuan militer negara-negara ASEAN dan terhadap pangkalan pangkalan AS di Pilipina, karena mengancam jalur-jalur penerbangan dan pelayaran untuk suplai minyak dan produk-produk komersial penting lainnya ke kawasan itu.⁵

Bagi ASEAN, kehadiran AS terutama diperlukan untuk mengimbangi kekuatan US di Asia Tenggara. Oleh sebab itu keputusan AS untuk mempertahankan pangkalan militer di Pilipina secara strategis membantu mengimbangi kekuatan US berupa pangkalan militer di Cam Ranh. Pangkalan-pangkalan militer di Pilipina tersebut bisa mengarahkan pesawat-pesawat tempur ke Vietnam dan Muangthai termasuk pesawat-pesawat pengangkut yang beroperasi di Laut Cina Selatan menghadapi Vietnam.

1 Pakta Manila mencakup dua unsur utama. Yang pertama menyangkut serangan senjata terhadap salah satu negara penandatanganan. Apabila terjadi agresi bersenjata, masing-masing pihak sepakat untuk bertindak menghadapi bahaya bersama itu sesuai dengan proses perundang-undangannya. Sebagai kewajiban kedua pihak-pihak yang bersangkutan harus saling berkonsultasi jika menurut pendapat salah satu pihak ada ancaman terhadap wilayah kedaulatan atau kemerdekaannya (lihat *Antara*, 25 Juni 1980)

2 Lihat *Newsweek*, 26 November 1979

3 Lihat William S. Turley dan Jeffrey Race, *loc. cit.*, hal. 108

4 Lihat *Sinar Harapan*, 5 Juli 1980

5 Lihat *Sinar Harapan*, 21 Juli 1980

Walaupun demikian, peranan AS tersebut tidak merupakan jaminan utama penyelesaian masalah Kamboja selama AS terlalu menitikberatkan peranan RRC. Vietnam selama ini mencurigai AS bersekongkol dengan RRC untuk menghadapinya. Dia telah menyatakan akan menarik pasukannya dari Kamboja apabila RRC tidak lagi mengancamnya. Oleh sebab itu ASEAN mengharapkan agar AS bersikap hati-hati dalam hubungannya dengan RRC; dan malahan mengharapkan peranan positif AS untuk mempengaruhi RRC agar tidak melakukan peranan ancaman di Asia Tenggara.

3. Sikap Amerika Serikat Terhadap RRC

Di tengah-tengah pergolakan Indocina, AS semakin meningkatkan hubungannya dengan RRC sejak normalisasi hubungan kedua negara Januari 1979. Akibatnya Vietnam semakin mencurigai AS dan RRC serta semakin menggantungkan diri pada Uni Soviet. ASEAN, sebagaimana dikemukakan di atas, tidak senang dengan sikap Vietnam tersebut karena semakin meningkatkan ketegangan antara RRC dan Uni Soviet.

Hubungan baik AS dan RRC memang menguntungkan RRC dalam rangka menghadapi Uni Soviet dan Vietnam. Di samping memperoleh teman yang juga sangat bermusuhan dengan Vietnam, RRC bisa mempengaruhi AS untuk menekan Vietnam agar tidak melakukan ekspansi yang menguntungkan pihak Uni Soviet. Terdapat kesan bahwa AS menanggapi keinginan RRC itu secara positif, karena ia tidak mengeritikinya secara keras ketika RRC melakukan penyerbuan ke Vietnam pada tahun 1979 dan memberitahu AS bahwa ia tidak akan segan-segan mengulangnya.

Pihak RRC tidak menginginkan AS mendekati Vietnam, apalagi menjalin hubungan dengannya. Bekas wakil PM RRC Deng Xiaoping mengatakan kepada Zbigniew Brzezinski sewaktu bekas penasihat militer AS ini berkunjung ke Beijing tahun 1978 bahwa Vietnam berusaha memaksa Kamboja bergabung dalam suatu "Federasi Indocina" untuk melayani kepentingan Uni Soviet.¹ Tentang kemungkinan bantuan AS bagi Vietnam, wakil PM RRC Li Xiannian menyatakan: "kami tidak yakin bahwa beberapa juta dollar (bantuan AS) akan mengakibatkan Vietnam menjauhi Uni Soviet. Vietnam ingin menguasai Indocina, membentuk suatu federasi Indocina (dan) mengawasi semua negara Asia Tenggara. Orang-orang Vietnam mempunyai ambisi yang liar".²

1 Lihat Gareth Porter, "The China and US Indochina Policy", *Indochina Issues*, November 1980, publikasi Center for International Policy, Indochina Project, hal. 1

2 Lihat *Newsweek*, 16 Juli 1979

Pihak RRC tampaknya berhasil, karena AS belum bersedia menormalisasikan hubungannya dengan Vietnam. Di satu pihak, AS bersikap amat berhati-hati mengingat hubungannya dengan RRC. Seorang pejabat AS menyatakan bahwa "setiap hubungan dengan Hanoi pada masa-masa ini bisa disalahartikan oleh kawan-kawan Amerika di Asia Timur".¹ Di lain pihak, AS meragukan Vietnam yang mempunyai ikatan erat dengan Uni Soviet seperti terlihat pada penandatanganan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (Treaty of Friendship and Cooperation) antara Vietnam dan Uni Soviet.

Oleh karenanya AS mendukung sikap serta maksud RRC terhadap Indocina, yang meliputi: (a) tuntutan agar Vietnam menarik pasukannya dari Kamboja; (b) dukungan terhadap rezim Pol Pot di Kamboja, meskipun AS mengakui bahwa kekejaman Pol Pot tidak sesuai dengan politik kemanusiaan Carter; serta (c) dukungan dan bantuan untuk Muangthai apabila negara ini diserang.

Dukungan AS secara berlebih-lebihan untuk RRC tidak akan membantu dan malahan menyulitkan penyelesaian masalah Indocina. Dalam keterbatasannya, Vietnam semakin menggantungkan diri pada Uni Soviet khususnya untuk menghadapi ancaman RRC, karena mencurigai AS memainkan "kartu Cina" untuk menekannya.² RRC pada dasarnya melihat bahwa penyelesaian masalah Indocina hanya bisa dicapai melalui tindakan kekerasan atau peperangan terhadap Vietnam. Oleh sebab itu RRC menyatakan mendukung Pol Pot semata-mata karena rezim ini berperang melawan Vietnam yang merupakan "proxy" Uni Soviet. Sikap RRC ini berbeda dengan sikap ASEAN yang cenderung mengusahakan penyelesaian masalah Indocina secara damai melalui jalur politis.

Sikap keras RRC menyadarkan negara-negara ASEAN bahwa konflik Indocina sebenarnya merupakan masalah antara Vietnam dan RRC. Oleh sebab itu mereka semakin berhati-hati terhadap pendekatan RRC yang bersifat menekan terutama Muangthai untuk mengikuti kebijakannya dalam masalah Indocina. ASEAN ingin menjalin hubungan baik dengan Vietnam seperti terlihat dalam usaha agar AS bersikap luwes terhadap Vietnam. Terdapat pendapat di kalangan ASEAN bahwa Vietnam tidak akan menggantungkan diri pada Uni Soviet kalau tidak terpaksa. Menurut W.S. Turley dan J. Race, Vietnam malahan ingin menjalin hubungan baik dengan negara-negara ASEAN untuk memperluas hubungan ekonominya dan untuk meningkatkan

1 Lihat Gareth Porter, *loc. cit.*, hal. 3

2 Vietnam mengartikan "kartu Cina" sebagai pemanfaatan hubungannya yang baru dengan RRC oleh AS untuk mengimbangi Uni Soviet dan mendukung strategi AS (lihat G. Porter, *loc. cit.*, hal. 1)

legitimasinya dalam Gerakan Non Blok selama mereka masih lemah dan terpecah-belah, karena tidak ingin terlalu terikat dengan US dalam bidang ekonomi dan keamanan.¹

IV. IMPLIKASI TERHADAP KEBIJAKAN BANTUAN AS

Perkembangan di Indocina mempengaruhi kebijaksanaan bantuan AS untuk negara-negara Asia Tenggara yang merupakan senjata AS dalam pengaturan hubungan internasional. Perubahan kebijaksanaan bantuan luar negeri itu bisa memberi petunjuk bagi arah perkembangan politik luar negeri AS di Indocina. Kekalahannya di Vietnam Selatan telah memberi pelajaran pahit kepada AS mengenai kegagalan bantuan ekonomi dan militernya kepada negara itu untuk menghadapi Vietnam Utara. Oleh karenanya AS menghentikan bantuannya bagi negara-negara Indocina dan ragu-ragu menekankan bantuannya untuk negara-negara Asia Tenggara lainnya. Beberapa kalangan AS menganggap Asia Tenggara tidak menentu (*volatile*). Selain itu selama pemerintahan Carter terdapat kesan yang tidak begitu positif mengenai masalah kemanusiaan di Asia Tenggara, sedangkan Carter mendasarkan diri pada pertimbangan "moral" dalam program bantuan luar negerinya.

AS selanjutnya harus menghadapi kenyataan bahwa situasi Indocina semakin memburuk akibat invasi Vietnam ke Kamboja dan masalah keamanan perbatasan Muangthai dengan adanya tekanan militer pasukan Vietnam di Kamboja. AS menyadari kesulitan-kesulitan Muangthai antara lain membanjirnya pengungsi Kamboja ke wilayahnya dan kenyataan bahwa secara militer Vietnam lebih kuat daripada Muangthai.² Misalnya sekitar permulaan 1980 AD Muangthai mempunyai kurang lebih 145.000 orang dan sekitar 170 tank, sedangkan Vietnam mengerahkan sebanyak 200 ribu orang dan sekitar 1.400 - 1.500 tank di Kamboja.³

Makanya AS mempertimbangkan bantuan militer khususnya untuk Muangthai. AS telah mengirim persenjataan berupa sejumlah tank M-48 dan tank "dragon" anti peluru kendali serta peralatan militer lainnya dengan syarat-syarat pembayaran lunak.⁴ AS juga telah memberi bantuan kepada penduduk sipil Muangthai yang kehilangan tempat tinggal karena pertempuran sepanjang perbatasan Thai-Kamboja. Reaksi langsung AS terhadap invasi Vietnam adalah persetujuan kredit penjualan militer 6 juta dollar untuk

¹ Lihat William S. Turley dan Jeffrey Race, *loc. cit.*, hal. 98

² Lihat *Antara*, 15 Februari 1980

³ Lihat *Kompas*, 3 Juli 1980

⁴ Lihat *Antara*, 19 Februari 1980

Muangthai sehingga seluruh kredit meningkat dari 24 juta dollar menjadi 30 juta dollar.¹

Dalam pandangan AS, perlindungan bagi keamanan Muangthai merupakan bagian dari proses yang oleh bekas pembantu Menlu AS Richard Holbrooke dikatakan sebagai "keseimbangan kawasan" yaitu mencegah kekuatan tunggal manapun mencapai pengaruh atau keunggulan militer di kawasan tersebut.² Di samping itu maksud AS dengan bantuan militernya ialah agar Muangthai dapat meningkatkan kemampuannya untuk menghadapi ancaman luar, yaitu Vietnam, sehingga sekaligus dapat meningkatkan "kepercayaan diri" nya. Jadi bantuan AS semata-mata bersifat defensif, tetapi tidak berarti bahwa Muangthai harus menggantungkan diri pada AS. Muangthai sendiri menunjukkan sikap yang independen seperti terungkap dalam kunjungan Kriangsak ke Moskwa beberapa waktu lalu. Kriangsak telah memperoleh jaminan Uni Soviet bahwa Vietnam tidak akan menyerbu Muangthai.

Selain itu AS telah mengadakan komitmen dengan Pilipina untuk memperbaharui perjanjian mengenai pangkalan-pangkalan militer Clark dan Subic. AS tampaknya tidak ingin melepaskan pangkalan-pangkalan itu, karena menganggapnya vital bagi usaha-usaha keamanannya. Bantuan AS bagi Pilipina adalah sesuai dengan berbagai perjanjian antara kedua negara, yaitu pakta pertahanan bersama, perjanjian pangkalan militer, dan pakta bantuan militer.³ Berdasarkan perjanjian-perjanjian itu, Pilipina diduga akan paling banyak menerima bantuan di antara negara-negara yang menerima bantuan militer AS.

Bantuan militer AS untuk Muangthai dan Pilipina jelas ditujukan untuk menghadapi ancaman luar Vietnam dan Uni Soviet. Di samping itu AS cenderung untuk memulihkan kredibilitasnya di antara negara-negara ASEAN. Walaupun demikian keberhasilan pengaruh bantuan AS bagi ASEAN untuk menghadapi Vietnam tidak begitu jelas. Kenyataannya belum terdapat tanda-tanda bahwa Vietnam akan melakukan penyerbuan ke Muangthai; dan Vietnam masih tetap bertahan di Kamboja. Para pemimpin ASEAN akhir-akhir ini berpendapat bahwa masalah sebenarnya adalah antara Vietnam dan RRC. Tetapi negara-negara ASEAN tidak mengabaikan bantuan AS yang setidaknya-tidaknya memberikan kepercayaan diri yang lebih kuat kepada negara-negara ASEAN terutama Muangthai.

1 Les Buszynski, *loc. cit.*, hal. 50

2 *Ibid.*, hal. 48

3 Lihat *Antara*, 21 Pebruari 1980

Lagi pula bantuan-bantuan lain yang tidak terbatas pada bidang militer dan perhatian yang lebih besar dari AS akan semakin meyakinkan ASEAN akan kesediaan AS untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka di bidang ekonomi, pembangunan, dan lain-lain. ASEAN yakin bahwa dengan "ketahanan regional" yang meliputi bidang-bidang tersebut, sukar bagi negara lain untuk mengancam keamanan Asia Tenggara.

V. PENUTUP

Perhatian AS terhadap Asia Tenggara pada tingkat tertentu dapat dikatakan positif terutama karena sejak 1979 AS mulai meningkatkan bantuan militernya untuk Muangthai serta Pilipina dan tidak melibatkan diri dalam konflik Indocina. Presiden AS Ronald Reagan juga telah menegaskan kewajiban AS untuk menjaga keamanan Asia Tenggara terutama Muangthai.¹ Hal itu diulangi oleh Menteri Luar Negeri AS Alexander Haig dalam pernyataannya kepada Wakil PM Singapura S. Rajaratnam sewaktu berkunjung ke Washington. Bulan Maret yang lalu Ronald Reagan meminta persetujuan Kongres untuk bantuan militer dan ekonomi yang dilipatduakan kepada Muangthai untuk tahun depan dalam rangka menghadapi ancaman Vietnam komunis.²

Walaupun demikian bantuan atau sikap positif AS pada dasarnya harus didukung oleh pengertian AS yang lebih luas mengenai kepentingan negara-negara Asia Tenggara. Pengertian itu bisa dicapai apabila Reagan konsekuen mengadakan hubungan dan kerjasama dengan negara-negara tersebut. AS kiranya perlu menyadari bahwa RRC sebagai kekuatan luar, tanpa mengabaikan bahaya Uni Soviet, merupakan ancaman bagi Asia Tenggara. Bagi Vietnam, RRC merupakan musuh utama karena mendukung Khmer Merah dan menyatakan akan melakukan penyerbuan hukuman untuk kedua kalinya. Demikianpun negara-negara ASEAN memperhitungkan faktor RRC. Sikap RRC masih mencemaskan karena RRC lebih mengutamakan penekanan secara militer terhadap Vietnam bagi penyelesaian masalah Indocina, dan menjalankan politik "bermuka dua" terhadap negara-negara Asia Tenggara, yaitu mendukung partai-partai komunis Asia Tenggara di samping mengadakan kerjasama antar pemerintah.

Dukungan AS yang berlebih-lebihan untuk RRC seperti dilakukan Carter mencemaskan negara-negara ASEAN, karena membuat RRC semakin agresif terhadap Vietnam sehingga menghambat penyelesaian masalah Indocina. ASEAN sebenarnya menginginkan agar AS mempengaruhi RRC untuk menghilangkan kesan ancaman terhadap Vietnam, dan membantu Vietnam mengembangkan diri agar tidak semata-mata menggantungkan diri pada Uni Soviet.

1 Lihat *Suara Karya*, 18 Februari 1981

2 Lihat *Sinar Harapan*, 25 Maret 1981

PERKIRAAN ANCAMAN MILITER VIETNAM DILIHAT DARI ESKALASI PERTAHANAN MUANGTHAI

Alfian MUTHALIB*

Tinggi rendahnya efektivitas unit ekuivalen kemampuan militer suatu negara ditentukan oleh situasi militer yang dihadapi oleh negara tersebut. Selain inventaris jenis senjata dan efektivitas penggunaannya, yang dimaksud ialah adanya usaha peningkatan efektivitas unit kemampuan militer bila negara tersebut merasa adanya ancaman dari luar. Faktor ancaman dari luar mendorong pemerintahnya untuk menentukan bahwa situasi yang dihadapinya berbahaya terhadap keamanan negara. Tindakan yang diambil untuk menghadapi ancaman dari luar itu adalah meningkatkan persenjataan negara tersebut, dengan tujuan membangkitkan kesadaran akan kemampuan perang militer dan perasaan aman. Tetapi tindakan peningkatan kekuatan militer itu akan memancing tanggapan dari negara lawan untuk mengimbangnya. Sebagai akibatnya akan terjadi eskalasi pertahanan di mana kecepatan peningkatan pertahanan adalah sebanding dengan besarnya perkiraan terhadap ancaman.

Proses eskalasi antara dua negara seperti tersebut di atas dirumuskan seperti berikut: (i) $dx/dt = ky$ (ii) $dy/dt = kx$,¹ di mana x adalah pertahanan suatu negara, t - keadaan atau waktu, k - koefisien pertahanan yang konstan dan y - ancaman. Jika faktor x dan y semakin meningkat menjadi positif, karena situasi yang tidak stabil, maka eskalasi x dan y di kedua negara akan menimbulkan konflik terbuka.

Kejadian di Indocina sebelum Perang Indocina Kedua maupun setelah Perang Kamboja membuat situasi di wilayah ini tidak stabil. Keberhasilan-

* Staf CSIS

1 Lewis F. Richardson, *Arms and Insecurity* (The Boxwood Press, Pittsburgh 13, 1960), hal. 13-14

keberhasilan Vietnam Utara menguasai Vietnam Selatan dalam tahun 1975 serta dukungannya terhadap rezim Heng Samrin di Kamboja lebih banyak ditafsirkan sebagai dasar strategi Vietnam untuk menguasai wilayah Indocina. Muangthai sebagai negara yang langsung menghadapi situasi yang tidak stabil itu melihatnya sebagai ancaman terhadap keamanannya.

Strategi Pemerintah Muangthai sejak Perdana Menteri Kriangsak berkuasa untuk mendesak Vietnam ke luar dari Kamboja telah mengalami kegagalan. Kegagalan itu berpangkal pada kelemahan strategi Muangthai yang lebih cenderung untuk mengutamakan visi kekuatan-kekuatan geopolitiknyanya dan implisit menempatkan dirinya sebagai kekuatan sentral untuk menyelesaikan konflik Kamboja. Di samping itu Pemerintah Muangthai keliru menafsirkan hubungan Vietnam-Uni Soviet, tanpa memperkirakan faktor-faktor yang mengikat hubungan itu seperti strategi dan ideologi. Karena Vietnam bermusuhan dengan Cina, dukungan Uni Soviet punya arti penting sekali. Permusuhan historis dengan Cina telah mengajar Vietnam bahwa lebih baik mempunyai sekutu yang lebih kuat dan yang lebih jauh letak geografinya. Secara strategis arti penting Uni Soviet ini sangat jelas tampak dalam sengketa perbatasan Vietnam-RRC, sengketa Kamboja serta sengketa wilayahnya dengan RRC mengenai Kepulauan Paracel dan Spratly di Laut Cina Selatan. Mengenai persamaan dalam ideologi, para pemimpin Vietnam sejak lama yakin bahwa inspirasi mereka membangun Vietnam lebih banyak dipengaruhi oleh Revolusi Bolshevik. Tetapi dalam hal ideologi perlu ditekankan bahwa pandangan yang sama bukan selalu berarti pengaruh, seperti terbukti dari penolakan Vietnam atas keamanan bersama di Asia, larangan penggunaan wilayah negara masing-masing menjadi pangkalan militer yang dijadikan landasan untuk agresi langsung maupun tidak langsung (salah satu dari empat pasal kebijaksanaan politik luar negeri Muangthai yang dikeluarkannya bulan Maret 1977) dan dukungan Vietnam terhadap strategi pergerakan Komunis Eropa untuk berdiri sendiri-sendiri dalam memperjuangkan kepentingan masing-masing partai. Kesemuanya ini secara tidak langsung mencerminkan pengakuan Hanoi akan kenyataan geografis, politis dan kemerdekaan.

Diperkirakan bahwa kekeliruan-kekeliruan menilai faktor-faktor seperti disebutkan di atas mendorong Muangthai mendukung strategi Cina: membantah pemberontak-pemberontak Khmer Merah dan menolak Deklarasi Kuantan bulan Maret 1980.

Kerja sama Muangthai-Cina ini terungkap dengan adanya pengiriman suplai militer sebanyak 500 ton setiap bulan ke Muangthai untuk memperkuat

persediaan pertahanan perbatasan di daerah timur laut sampai ke selatan yang berbatasan dengan Kamboja.¹

Mengenai hubungan kerja sama antara Pemerintah Amerika Serikat dan Pemerintah Muangthai akhir-akhir ini, maka bantuan militer Amerika Serikat lebih terjamin daripada bantuan dan kerja sama militernya dengan Cina. Secara politis sikap tegas Amerika Serikat telah diungkapkan oleh Menteri Luar Negeri Edmund Muskie pada forum pertemuan dengan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN di Kuala Lumpur dua hari setelah serbuan Vietnam ke Muangthai tanggal 23 Juni 1980. Jaminan Pemerintah Amerika Serikat ini terbukti dari tindakan Presiden Carter untuk mempergunakan "kekuasaan darurat" (emergency power) mengirim suplai senjata melalui udara dari tanggal 4-8 Juli 1980. Keputusan Presiden Carter itu diperkirakan mendorong Kongres Amerika Serikat mensahkan penjualan tambahan 35 buah tank M 48A5 kepada Muangthai.² Ini merupakan pilihan bagi Amerika Serikat sebagai imbalan untuk tidak meningkatkan bantuan militer yang telah ditetapkan sebesar \$ 40 juta dalam tahun 1979. Jaminan politik Amerika Serikat ini (prioritas prosedur pengiriman) mempunyai dasar yang lebih kuat, karena secara strategi militer, Amerika Serikat mampu melindungi Muangthai terhadap serangan Vietnam dengan melakukan strategi Blitzkrieg dari pangkalan-pangkalan udara di Okinawa, Jepang dan Clark, Pilipina, atau mengerahkan kekuatan Armada Ketujuh ke Samudera Hindia. Diperkirakan bahwa kunjungan Armada Ketujuh Amerika Serikat ke Muangthai dari tanggal 30 Juli sampai 14 September 1980 adalah dalam rangka ofensif bukan sebagai deterrent, karena gugus tugas tersebut terdiri dari 10 kapal perang jenis Frigat dan kapal suplai. Oleh karena itu bantuan perbekalan militer Cina untuk memperkuat garis pertahanan perbatasan di timur laut (Ubon Rathathani) sampai ke propinsi selatan Trat, dan dominasi pengaturan bantuan pangan oleh pasukan Muangthai terhadap badan-badan internasional seperti "The Food World Programme" dengan alasan keamanan akan memancing serangan Vietnam ke Muangthai. Di samping membuka jurang kepercayaan dari pihak badan-badan internasional terhadap Pemerintah Hanoi.³

Dari perkiraan-perkiraan tersebut di atas, serangan Vietnam yang pertama kali ke wilayah Muangthai tanggal 23 Juni 1980 lebih bersifat politis daripada realitas serangan itu sendiri. Pertama, serangan itu hanya terpusat pada daerah-daerah strategis di perbatasan Muangthai-Kamboja, seperti tempat-tempat penampungan pengungsi Khmer Merah di Non Mark Moon, kamp

1 John McBeth, "Moulding a New Relationship", *FEER*, 8 Agustus 1980, hal. 10

2 John McBeth, "Forewarned and Forearmed", *FEER*, 3 Oktober 1980, hal. 20

3 John McBeth, "A Quiet Security Role", *FEER*, 23 Januari 1981, hal. 36

04, dan jalur suplai ke Kamboja di Nong Chan. Kedua, pengaturan manuver dan serangan Vietnam tersebut lebih bersifat terbatas, sebab infiltrasi ke dalam wilayah Muangthai hanya ditentukan sejauh 2 kilometer dan batas waktu pasukan Vietnam untuk mempertahankan posisi-posisi di Muangthai hanya 5 hari.¹ Jadi serangan itu ditujukan untuk mendesak Muangthai mengakui konsep "Demilitarised Zone", dasar persetujuan Vientien bulan Juli. Persetujuan Vientien secara politis dimaksud untuk memberikan legitimasi kepada statusquo Vietnam di Kamboja serta mendesak Muangthai untuk menghentikan bantuannya terhadap gerilya Khmer Merah. Untuk itu secara strategis militer perlu diadakan suatu area bebas (liberated area) yang dinyatakan dengan garis "Demilitarised Zone" di kedua sisi perbatasan Muangthai-Kamboja. Dengan demikian garis-garis di sepanjang perbatasan Muangthai-Kamboja akan menjadi strategi "choke points" untuk membendung repatrasi para pengungsi dan menghancurkan gerilya-gerilya Pol Pot dan Khmer Serei. Strategi tersebut akan memudahkan Vietnam menyelesaikan konflik Kamboja antara Heng Samrin dan Pol Pot. Secara bertahap Vietnam akan mengurangi jumlah kekuatan pasukannya di Kamboja. Tetapi adanya beberapa usul yang dikemukakan dalam "ASEAN's Manila Agreement" bulan Agustus bahwa Muangthai bukan pihak yang berkonflik, pembentukan "Demilitarised Zone" hanya di dalam wilayah Kamboja di daerah-daerah yang berdekatan dengan konsentrasi para pengungsi dan berada di bawah pengawasan Perserikatan Bangsa-Bangsa, dipandang sebagai usaha politik Muangthai untuk menggagalkan strategi "choke points" Vietnam.

Tanggapan Muangthai itu hanya merupakan imbalan terhadap Persetujuan Vientien dan secara tidak langsung akan membuka medan konfrontasi dengan Vietnam. Karena pihak Muangthai selalu mengkaitkan diplomasinya dengan resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa terhadap Kamboja. Keterikatan dengan resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa ini mencerminkan keterlibatannya secara langsung membantu rezim Pol Pot atau Khmer Serei (Son Sann) yang muncul sebagai kekuatan ketiga.

Untuk mengimbangi kegagalan strategi "choke points" tersebut maka alternatif yang ada bagi Vietnam adalah: (a) memperbesar kekuatan pasukan, karena kuantitas kekuatan pasukan Vietnam di Kamboja (± 200.000) menjadi relatif kecil menghadapi perang gerilya Khmer Merah yang didukung Muangthai dan Cina; (b) menyerang kantong-kantong gerilya di dalam wilayah Muangthai dan mempertahankan posisi-posisi yang telah direbut sebagai substitusi "Demilitarised Zone" Persetujuan Vientien. Akibatnya

¹ Untuk lebih jelas lihat uraian John McBeth, "Waving a Mailed Fist at ASEAN", *FEER*, 4 Juli 1980, hal. 14

Muangthai akan menghadapi tekanan-tekanan baru dari para pengungsi yang masuk lebih jauh ke dalam wilayah Muangthai dan pasukan Vietnam.

Masalah yang perlu diperhatikan di sini adalah bahwa peralihan dari opsi (a) ke opsi (b), akan sangat mudah terjadi, dan dampak perubahan itu akan memaksa Vietnam menyerang Muangthai, karena opsi (a), selain merupakan suatu akumulasi kekuatan militer sebelum mengadakan serangan militer, juga berfungsi sebagai faktor pengurang jarak serangan ke Muangthai. Jadi secara teoritis serangan Vietnam ke Muangthai efektif hanya melalui perbatasan tersebut selain dari Laos. Diperkirakan Vietnam akan mengerahkan tank-tank berat (main battle tanks) masuk melalui koridor Watthanakorn Pass di Aranyaprathet untuk membuka jalan ke Bangkok. Kelemahan-kelemahan ahli-ahli strategi Muangthai dalam mempertahankan koridor ini terletak pada kekaburan persepsi mereka bahwa Kamboja yang selama ini berfungsi sebagai "buffer" Muangthai jatuh ke tangan pemerintah yang pro Vietnam. Faktor lain adalah bahwa selama 10 tahun belakangan ini para militer Muangthai lebih melibatkan operasi mereka pada penindasan gerakan gerilya Komunis Muangthai (CPT). Selama dekade terakhir ini koridor Watthanakorn Pass hanya dipertahankan dengan kekuatan 2 batalion infantri dan 3 batalion tank yang ditempatkan di daerah-daerah yang dekat.¹ Ini berarti hampir semua 4 batalion tank dan divisi infantri terpusat dalam satu area. Kemampuan untuk mempertahankan Bangkok bergantung pada berapa tinggi mobilitas infantri dan batalion tank Muangthai untuk menghadapi Blitzkrieg divisi tank (main battle tanks, T-59, T-85, T-62, T-60 dan T-63) Vietnam di Watthanakorn Pass.

Perkiraan-perkiraan ini secara teoritis dikemukakan sehubungan adanya persamaan antara pola manuver Vietnam menyerang Kamboja (1978) dan strateginya akhir-akhir ini. Setelah misi Le Duan ke Phnom Phen bulan Juli 1975 gagal menyelesaikan kekaburan masalah perbatasan kedua negara, maka Hanoi masih berusaha mengirimkan misi lagi bulan Mei 1976 ke Phnom Penh, tetapi seperti halnya dengan misi Le Duan, misi tersebut mengalami kegagalan. Usul-usul Vietnam ini ditafsirkan Phnom Penh sebagai langkah untuk mengadakan agresi dan menjadikan Kamboja sebagai bagian "Union of Indochina".² Pernyataan Presiden Khieu Samphan ini meningkatkan intensitas konflik pada akhir tahun 1977. Tetapi pada tanggal 5 Februari 1978, Hanoi sekali lagi menawarkan 3 syarat penyelesaian damai. Salah satu dari syarat itu adalah penghentian tembak menembak dan pembentukan 10

1 Richard Nations, "Thailand Prepares to Think of the Unthinkable", *FEER*, 2 Februari 1979, hal. 8

2 Lihat ringkasan pernyataan Presiden Kamboja Khieu Samphan yang dimuat dalam *Asiaweek*, 13 Januari 1978, hal. 16

lometer "Demilitarised Zone" di kedua sisi perbatasan. Penolakan usul Hanoi ini memaksa Sentral Komite Partai Komunis Vietnam memutuskan dalam sidangnya yang keempat untuk menyerang Kamboja.¹ Kesimpulan dari diplomasi ini adalah pembentukan suatu "liberated area". Jika Vietnam menginginkan suatu "liberated area" sebagai pola penyelesaian konflik perbatasan, maka terdapat kaitan-kaitan yang simetris antara serangan Vietnam tanggal 23 Juni 1980, yang kemudian diikuti dengan diadakannya Pertemuan Moskow (Hanoi, Phnom Penh, Moskow), dan Konferensi Vientien (antara Menteri-menteri Luar Negeri Indocina) bulan Juli. Kaitan ini paling tidak merupakan suatu komitmen verbal ke wilayah ini secara keseluruhan untuk menghimpun kekuatan baik politis maupun militer. Diperkirakan bahwa serangan Vietnam kedua yang melewati Pos Perbatasan No. 31 dekat Ban Na-ngae di utara Aranyaprathet, tanggal 3 Januari 1981, selain untuk menguji kekuatan pertahanan koridor ini juga untuk menekankan konsep "Demilitarised Zone".

Selama Vietnam secara militer lebih kuat daripada Muangthai, konflik yang meningkat akan memberi alasan kuat kepada Vietnam untuk menyelesaikan pertikaian perbatasan dengan kekuatan militer. Muangthai, yang secara militer lebih lemah, menanggung resiko besar kalau harus terus menerus mengadakan provokasi politik terhadap Vietnam. Untuk itu perlu diperhitungkan berapa besar peningkatan kemampuan militer Muangthai untuk menghadapi ancaman Vietnam, karena besarnya peningkatan pertahanan bergantung pada besarnya ancaman. Perimbangan tersebut dapat dihitung dengan membandingkan kedua kekuatan negara tersebut dalam dekade belakangan ini.

Berdasarkan data-data berikut ini dapat dilihat bahwa unit ekuivalen kemampuan militer Muangthai hanya menunjukkan suatu trend pada peningkatan kuantitas militer aktif,² karena dalam jumlah kekuatan angkatan darat terjadi peningkatan dari 110.000 orang (tahun 1970) menjadi 155.000 orang (tahun 1980), tetapi peningkatan dalam bidang persenjataan dan modernisasi pasukan tidak berarti.

Perkembangan-perkembangan baru mulai sejak tahun 1974, di mana Muangthai mencoba mengubah resimen tempurnya menjadi resimen tempur independen dan menambah batalion-batalion infantri dengan 5 kompi penerangan, 4 batalion pasukan khusus lintas udara dan 4 kompi pengintai.

Lihat Nayan Canda, "The Time for Takeover", *FEER*, 23 Pebruari 1979, hal. 33

Lihat Tabel 1a-1b.

Prototipe yang digambarkan dari data-data selama 10 tahun belakangan ini (1970-1980) hanya menunjukkan suatu tipe batalion infantri model Perang Dunia II. Ini berarti bahwa hampir 85% kekuatan terpusat pada angkatan darat. Dengan demikian dapat diperkirakan bahwa $\frac{1}{2}$ dari anggaran pertahanan Muangthai digunakan untuk membangun angkatan darat dan $\frac{1}{4}$ untuk angkatan udara dan laut.

Peningkatan kekuatan militer Muangthai ini tidak mempunyai arti jika dibandingkan dengan perkembangan kekuatan Angkatan Darat Vietnam dalam periode yang sama.

Sejak tahun 1970, Vietnam mengembangkan apa yang disebut "rolling hedgeschog unit", yaitu satuan yang mampu berdiri sendiri dan mempertahankan kesatuannya tanpa bergantung pada pasukan induk. Pengembangan infantri biasa dari 13 divisi (1970) menjadi 38 divisi (1980) tetap dipertahankan. Tetapi di samping itu tipe tersebut dikembangkan menjadi infantri infantri independen (rolling hedgeschog unit).

Tabel 1a

PENINGKATAN DAN PERKEMBANGAN KEKUATAN ANGKATAN DARAT MUANGTHAI DARI TAHUN 1970-1980

Tahun	Jumlah Kekuatan	Divisi ^(a) infantri	Resimen tempur	Tank	Baterai ^(c) Batalion SAL
1970	110.000	3	1	-	
1971	130.000	4	1	-	1
1972	100.000	4	1	-	1
1973	125.000	4	1	-	1 ^(c)
1974	130.000	5	-	395	-
1975	135.000	5	-	395	1 ^(c)
1976	141.000	6	-	395	1 ^(c)
1977	141.000	6	-	320	1 ^(c)
1978	141.000	6	-	400	1 ^(c)
1979	145.000	6	-	420	1 ^(c)
1980	155.000	7	-	528	1 ^(c)

Definisi: Jenis-jenis Tank yang dioperasikan: M-24, M-41, M-113, M-48A5, Scorpion

Keterangan: (a) Tahun 1970-1972, divisi infantri yang terdiri dari 3 batalion tank sejak tahun 1974 ditingkatkan menjadi 4 batalion.

Sumber: *The Military Balance*, yang diterbitkan setiap tahun di London oleh IISS, khususnya dari 1970 sampai 1980

Tabel 1b (sambungan)

PERINGKATAN DAN PERKEMBANGAN KEKUATAN ANGKATAN DARAT
MUANGTHAI DARI TAHUN 1970-1980

Tahun	Resimen tempur independen	Kompi penerbang (Aviation Coy)	Batalion Pasukan Khusus lintas udara	Kompi pengintai
1970				
1971				
1972				
1973				
1974	2			
1975	2	4		
1976	3	5		
1977	3	5	4	
1978	3	5	4	
1979	3	5	4	
1980	1	5	4	4

Sistem "rolling hedghog unit" ini kemudian diperluas ke dalam resimen-resimen zeni, artileri, arhanud, lapis baja, SAM (Surface Air Missile), infantri motor dan divisi-divisi transportasi serta konstruksi.¹

Sistem "rolling hedghog" yang terlihat dalam setiap resimen infantri Vietnam mencerminkan suatu tipe unit resimen ofensif, dan untuk kekuatan defensif Vietnam tetap bergantung pada kekuatan konvensional batalion infantri. Jadi fungsi resimen independen tersebut merupakan suatu mesin perang dalam infantri Vietnam. Keberhasilan Vietnam mengembangkan organisasi militer tipe independen ini telah terbukti dalam Perang Indocina II, Perang Kamboja dan Perang Perbatasan dengan Cina.

Secara simulasi, jika Muangthai tidak dapat mempertahankan netralitas politiknya terhadap Kamboja, sedangkan Vietnam tetap mempertahankan statuskuonya, maka Vietnam akan tergoda menyerang Muangthai.

Serangan jarak pendek adalah melalui koridor Aranyaprathet, seperti yang telah dikemukakan di atas. Diperkirakan bahwa 4 batalion tank dan 7 divisi infantri Muangthai tidak akan mampu menangkis serangan divisi tank Vietnam tersebut, karena divisi tank Muangthai hanya terdiri dari jenis-jenis kelas ringan (light tanks M-41, M-113) dan kelas menengah (medium tanks

¹ Lihat Tabel 2a-2b-2c-2d

Tabel 2a

PENINGKATAN DAN PERKEMBANGAN KEKUATAN ANGKATAN DARAT VIETNAM
DARI TAHUN 1970-1980

Tahun	Jumlah Kekuatan	Divisi infantri	Resimen infantri tempur independen	Tank
1970	425.000	13	20	400
1971	480.000	14	20	410
1972	500.000	15	20	195
1973	564.750	15	20	-
1974	570.000	18	20	900
1975	685.000	24	10	900
1976	600.000	18	15	900
1977	600.000	25	15	900
1978	600.000	25	15	900
1979	1.000.000	28	-	1.000
1980	1.000.000	38	-	1.500

Definisi: Jenis-jenis Tank yang dioperasikan: T-34, T-54, PT-76, T-59, T-85, T-62, T-60, T-63, Tipe-62, M-41, M-47, M-48

Sumber: *The Military Balance*, yang diterbitkan setiap tahun di London oleh IISS, khususnya dari 1970 sampai 1980

Tabel 2b

PENINGKATAN DAN PERKEMBANGAN KEKUATAN ANGKATAN DARAT VIETNAM
DARI TAHUN 1970-1980

Tahun	Divisi ^(a) artileri/ resimen ^(b)	Resimen lapis baja	Resimen SAM/ batalion ^(c)	Resimen ARHA- NUD
1970	6 ^(b)			
1971	1 ^(a)	2	35 ^(c)	
1972	1 ^(a)	2	46 ^(c)	12
1973	1 ^(a)	3	46 ^(c)	12
1974	1 ^(a)	4	15 ^(b)	24
1975	1 ^(a)	-	15 ^(b)	40
1976	1 ^(a)	3	20 ^(b)	40
1977	1 ^(a)	-	20 ^(b)	50
1978	45 ^(b)	-	20 ^(b)	40
1979	2 ^(a)	1 ^(a)	25 ^(b)	1 ^(a)
1980	2 ^(a)	1 ^(a)	25 ^(c)	1 ^(a)

abel 2c

PENINGKATAN DAN PERKEMBANGAN KEKUATAN ANGKATAN DARAT VIETNAM
DARI TAHUN 1970-1980

Tahun	Resimen/ Komando ^(d) ZENI	Resimen/ brigade ^(e) ZENI independen	Resimen lapis baja independen	Resimen infantri mortir independen
1970				
1971				
1972				
1973				
1974				
1975				
1976				
1977	1 ^(d)	15		
1978	1 ^(d)	15		
1979	1 ^(a)	15	5	15
1980	5 ^(a)	4 ^(e)	5	

abel 2d

PENINGKATAN DAN PERKEMBANGAN KEKUATAN ANGKATAN DARAT VIETNAM
DARI TAHUN 1970-1980

Tahun	Resimen Artileri independen	Resimen ARHANUD independen	Divisi konstruksi	Divisi transportasi
1970				
1971				
1972				
1973				
1974				
1975				
1976				
1977				
1978				
1979	35	50		
1980	5	4	3	1

M-48A5). Kelemahan lain adalah munculnya jenis tank Scorpion buatan Inggris dalam divisi tank Muangthai, yang selain akan menimbulkan variasi persenjataan juga akan mengurangi koordinasi dalam manuver serangan. Sebaliknya divisi-divisi tank Vietnam terdiri dari satu jenis yang termasuk jenis tank kelas berat (main battle tanks) seperti T-54, T-60, T-63.

Perimbangan kekuatan dalam divisi tank seperti yang digambarkan dalam Tabel-tabel 1a-2a (Vietnam 1.500 : Muangthai 528), tidak memungkinkan diterapkannya strategi perang tank lawan tank. Tetapi jika Muangthai tetap bertahan pada strategi lama tersebut, maka Muangthai harus memperkuat batalion tank dengan jenis tank M-60 (main battle tanks). Persediaan jenis M-60 ini tidak mungkin didapat Muangthai, mengingat bahwa jenis tersebut baru dioperasikan pada kesatuan pasukan Amerika Serikat di Eropa. Di samping itu faktor anggaran pertahanan Muangthai selama dekade terakhir tidak menunjukkan suatu peningkatan yang cukup besar. Besarnya anggaran pertahanan Muangthai hanya mencapai 5.1% atau \$ 1.090 juta dalam tahun anggaran 1980-1981, sedangkan harga sebuah M-60 MBT dalam tahun 1979 telah mencapai \$ 1 juta¹. Kalau Muangthai berusaha memperkuat batalion tanknya dengan jenis tank tersebut, kekuatan-kekuatan angkatan lain-lainnya harus dikorbankan. Dengan demikian modernisasi batalion tank tersebut dampaknya melemahkan kekuatan Angkatan Bersenjata Muangthai secara umum.

Diperkirakan bahwa dalam dekade mendatang ini kekuatan batalion tank Muangthai akan tetap terdiri dari jenis-jenis ringan dan menengah (M-41, M-48A5). Sehubungan dengan itu Muangthai harus mengubah sistem perang yang lama menjadi sistem perang modern.

Seperti diketahui senjata-senjata berat seperti tank, artileri dan pesawat udara dalam abad ini cenderung menurun keampuhannya, sejak ditemukan misil-misil kendali anti tank dan misil dari darat ke udara atau sebaliknya.

Strategi militer yang lama dapat diganti dengan membentuk sistem pertahanan senjata anti tank. Sistem persenjataan TOW (Tube launched Optically tracked Wire guided) merupakan senjata yang bersifat mobil. Sistem ini dapat ditempatkan dalam helikopter-helikopter, pasukan infantri atau jenis kendaraan-kendaraan perang. Misil tersebut dapat melumpuhkan jenis tank T-54 dari titik tembaknya sejauh 3 atau 4 kilometer.

Di samping itu untuk meningkatkan efektivitas batalion-batalion tank M-41 Muangthai dapat menempatkan misil-misil SAM (Surface Air Missile)

1 Lihat Tabel 2c

pel 2e

PENINGKATAN ANGGARAN PERTAHANAN MUANGTHAI DARI TAHUN 1970-1980

Tahun	GNP milyar	Anggaran Pertahanan	
		\$ juta	%
1970	5.8	235	4
1971	6.7	260,300	4
1972	6.6	249,700	4
1973	7.3	293	4
1974	9.2	365	4
1975	11.4	371	3.3
1976	14.7	542	3.7
1977	14.7	639	4.3
1978	18.1	746	4.1
1979	21.7	940	4.3
1980	21.9	1.090	5.1

Sumber: *The Military Balance*, yang diterbitkan setiap tahun di London oleh IISS, khususnya dari 1970 sampai 1980

arak pendek 3 atau 4 kilometer atau "Short Blowpipe" pada menara meriam turret) M-41. Faktor-faktor yang lebih menguntungkan di sini adalah bahwa M-41 mempunyai mobilitas manuver yang lebih tinggi dibandingkan dengan MBT. Dengan demikian strategi penyerangan harus diubah mengikuti konsep "serang dan sembunyi" (hit and hide).

Pola ini dapat diterapkan dengan mudah karena Muangthai mempunyai satu batalion SAM dalam divisi infantrinya. Jadi yang penting bagi Muangthai adalah membuat suatu komposisi kekuatan yang bermacam-macam (polyvalent armament) untuk menghadapi kemungkinan serangan Vietnam.

Selama dekade terakhir ini dinamika program militer Muangthai tidak menunjuk ke arah itu. Pemerintah Bangkok rupanya tidak yakin bahwa Vietnam merupakan ancaman yang utama.

DIPLOMASI SINGAPURA TERHADAP MASALAH INDOCINA

Ronald NANGOI*

I. PENDAHULUAN

Singapura menaruh perhatian besar terhadap krisis Kamboja yang mewarnai situasi di Indocina. Penulis Chee-Meow Seah mengemukakan pandangan Singapura terhadap situasi Indocina sebagai berikut. Pertama-tama, perkembangan di Indocina tidak begitu menggembirakan, karena Vietnam tidak memperhatikan kewajibannya untuk membangun perekonomiannya. Dia tampaknya lebih berminat melakukan ekspansionisme tanpa menghormati integritas teritorial negara-negara tetangga. Kemudian terdapat kecenderungan menurunnya perhatian Amerika Serikat di kawasan itu. Singapura menilai bahwa perhatian AS di Asia Tenggara berada pada tingkat yang rendah. Sebaliknya ancaman Uni Soviet sebagai kekuatan dunia yang tak terimbangkan di kawasan itu semakin nyata serta hubungan antara Vietnam dan Uni Soviet mempertegas ancaman tersebut.¹

Singapura jelas melihat konflik Indocina ini sebagai faktor penghambatan terciptanya kawasan Asia Tenggara yang aman, bebas dan netral (ZOPFAN) yang merupakan tujuan bersama ASEAN. ASEAN mengusahakan penyelesaian konflik Indocina berdasarkan resolusi PBB mengenai Kamboja, yaitu (a) penarikan pasukan-pasukan Vietnam dari Kamboja; (b) penyelesaian krisis Kamboja secara politis; dan (c) kesempatan bagi rakyat Kamboja untuk menentukan sendiri pemerintahnya. Tetapi proses penyelesaian itu tidak mudah, antara lain, karena Vietnam tidak bersedia mundur dari Kamboja menunjukkan keengganan untuk berdialog dengan ASEAN, dan malahan pernah mengadakan penyerbuan ke perbatasan Muangthai.

Menyadari kesulitan berkompromi dengan Vietnam, Singapura, dalam pertemuan para pemimpin ASEAN ke-13 di Kuala Lumpur, mengajukan usul

* Staf CSIS

1 Chee-Meow Seah, "Singapore 1979: The Dialectics of Survival", *Asian Survey*, Vol. XX No. 2, Pebruari 1980

bahwa ASEAN perlu mengadakan dialog dengan protagonis-protagonis konflik Indocina, yaitu Uni Soviet dan RRC. Dialog ini berdasarkan atas diplomasi "jaga-jarak" Singapura terhadap kedua negara komunis. Singapura ingin menunjukkan bahwa ASEAN tidak memihak salah satu negara komunis dalam menghadapi masalah Indocina, sebagaimana Vietnam mencurigai ASEAN sebagai sekutu RRC. Berkurangnya kecurigaan Vietnam atau Uni Soviet terhadap ASEAN itu akan memperlancar proses penyelesaian krisis Indocina melalui perundingan-perundingan.

Walaupun demikian, dialog dengan Uni Soviet yang direncanakan akhir Agustus 1980 belum terlaksana sehubungan dengan memburuknya kesehatan bekas Perdana Menteri A. Kosygin. Dalam pendekatan pada Uni Soviet, Singapura mengharapkan Uni Soviet bisa mempengaruhi Vietnam untuk menghentikan ekspansinya. Sebaliknya PM Lee Kuan Yew telah mengadakan pertemuan dengan pemimpin-pemimpin RRC pada permulaan Nopember 1980. Pendekatan itu diharapkan bisa melunakkan sikap keras RRC terhadap Vietnam dan mengurangi dukungannya untuk Khmer Merah. Sikap keras RRC menjadi salah satu penghambat penyelesaian krisis. Vietnam telah mengatakan bahwa pasukannya akan ditarik apabila RRC menghilangkan kesan agitasinya.

PM Lee kiranya masih sulit mempengaruhi Uni Soviet dan RRC. RRC masih menyatakan keinginannya untuk membantu Khmer Merah dan masih melihat satu-satunya penyelesaian adalah melalui kekerasan untuk menekan Vietnam. Meskipun demikian, Lee memperoleh kesan positif, antara lain, bahwa RRC cenderung: (a) tidak mencari pemerintah "pro-Beijing" di Kamboja, melainkan pemerintah yang "independen"; dan (b) menghentikan bantuannya kepada gerakan-gerakan komunis di Asia Tenggara. Sementara itu Singapura menghadapi kesulitan dalam usahanya untuk mendekati Uni Soviet, karena selama ini bertindak sebagai negara anti-Soviet. Uni Soviet dianggap sebagai negara yang berusaha mendirikan suatu orde dunia sosialis di bawah kepemimpinannya.¹

II. PENDEKATAN TERHADAP UNI SOVIET DAN RRC

Pertentangan yang mendalam antara Vietnam/Uni Soviet dan RRC kiranya tidak hanya menyebabkan "in-communicacio" antara negara-negara yang bersangkutan melainkan juga antara Vietnam dan ASEAN yang dianggap sebagai sekutu RRC. RRC tidak bersedia berunding dengan Vietnam, apalagi dengan Uni Soviet. Sementara itu ASEAN mengalami kesulitan ber-

¹ Lihat *Far Eastern Economic Review*, 1 Agustus 1980, hal. 56

dialog dengan Vietnam. Vietnam terang-terangan menolak resolusi ASEAN dan malahan menyatakan tidak bersedia berdialog dengan ASEAN apabila faktor Kamboja dibawa-bawa.¹

Akibatnya Singapura mencurigai Vietnam dan malahan melihat bahwa akhir-akhir ini Vietnam berusaha memecahkan persatuan ASEAN, dengan memanfaatkan faktor RRC dan rasialisme. Bekas Menteri Luar Negeri Singapura, S. Rajaratnam memperingatkan ASEAN agar berhati-hati, karena dengan menonjolkan faktor Cina dalam perang Kamboja, Vietnam berusaha memecah dan melibatkan ASEAN dalam konflik Sino-Soviet.² Vietnam mengatakan bahwa banyak negara ASEAN menghadapi masalah "Cina", meskipun Singapura telah menegaskan kepada RRC bahwa rakyat Singapura keturunan Cina tidak merasa sebagai "Cina perantauan".³ Dengan demikian kecurigaan terhadap usaha Vietnam untuk memecah ASEAN mempersulit dialog antara ASEAN dan Vietnam.

Oleh sebab itu Singapura merasa perlu berdialog dengan Uni Soviet daripada dengan Vietnam. Tetapi terdapat keraguan apakah Uni Soviet bersedia untuk berdialog. Singapura selama ini dikenal sebagai pengecam utama Vietnam dan Uni Soviet. Menurut Lau Teik Soon dalam "The Role of Singapore in Southeast Asia" (*World Review*, Agustus 1980), faktor utama yang menimbulkan masalah Kamboja adalah kebijakan Uni Soviet terhadap Asia Tenggara. Uni Soviet merupakan aktor utama masalah Kamboja. "Uni Soviet mengakui Vietnam sebagai anggota COMECON dan menandatangani Perjanjian Kerja Sama Soviet-Vietnam dalam bulan Nopember 1978 sebelum invasi Vietnam. Uni Soviet terus mengirim bantuan militer dan ekonomi ke Vietnam. Sebagai tambahan, Uni Soviet diperkirakan memberi sekitar AS\$ 3-4 juta setiap hari untuk menunjang penempatan kurang lebih 200 ribu pasukan Vietnam di Kamboja."⁴

Berbeda dengan pandangannya terhadap Uni Soviet, Singapura tidak melihat RRC sebagai sumber ancaman. Ia malahan kuatir bahwa agresi Vietnam dan Uni Soviet yang berkepanjangan akan semakin melibatkan RRC dalam konflik Indocina. RRC lebih memusatkan perhatian pada usaha-usaha pembangunan dalam negeri dalam 20 tahun mendatang daripada mengejar peranan sebagai pemimpin dunia komunis. Singapura berkeyakinan demikian, karena selama dua tahun terakhir RRC juga tidak memberi bantuan material

1 Lihat *Antara*, 27 Juni 1980

2 Lihat *Far Eastern Economic Review*, 1 Agustus 1980, hal. 58

3 Lihat *Asia 1979 Year Book*, (FEER), hal. 290

4 Lau Teik Soon, "The Role of Singapore in Southeast Asia", *World Review*, Vol. 19, No. 3, Agustus 1980, hal. 40

terhadap gerakan-gerakan komunis Asia Tenggara, meskipun belum ada petunjuk bahwa Cina melepaskan tekadnya membantu gerakan-gerakan itu. Menteri Luar Negeri S. Dhanabalan mengatakan bahwa RRC tampaknya tidak akan mencoba melemahkan Pemerintah Muangthai, Malaysia dan Indonesia, karena memandang mereka sebagai bagian dari satu front persatuan yang menghadapi Uni Soviet.¹

II. KELEMAHAN VIETNAM

Bagi Singapura, Vietnam telah melakukan beberapa kekeliruan dalam berperannya di Indocina. Pertama-tama, Vietnam telah menimbulkan kesan sebagai "agresor", sehingga menurut Rajaratnam, Vietnam telah menghapuskan pujian dan penghormatan yang telah diraih akibat penyerbuan RRC ke Vietnam. Ia menyatakan bahwa "Pemerintah Kamboja yang berkuasa sebelumnya sebenarnya memberi dukungan moral dan material yang bisa menimbulkan pemberontakan anti Khmer Merah. Pemberontakan niscaya akan timbul cepat atau lambat, karena pemerintah menggali kuburnya sendiri melalui teror dan kebijaksanaan yang sembrono."² Kedua, Vietnam disesalkan telah melibatkan diri sebagai "proxy Uni Soviet" dalam konflik Cina-Soviet. Rajaratnam mengatakan bahwa "Vietnam telah dipaksa Uni Soviet untuk menjadi proxy yang setia dalam sengketa Cina-Soviet. Dengan alasan bahwa ancaman Cina harus dihilangkan agar Vietnam bisa menarik diri dari Kamboja, Hanoi ternyata mendorong negara-negara yang merasa terancam untuk mencari bantuan RRC; dan sebagaimana biasanya Moskow tidak bersedia bertempur langsung dengan RRC, melainkan menggunakan Hanoi".³ RRC jelas tidak menginginkan meluasnya hegemoni Vietnam, yang berarti memperluas pengaruh Uni Soviet. Dengan demikian RRC diperkirakan akan berusaha mengimbangi kekuatan Uni Soviet di Asia Tenggara. Negara-negara Asia Tenggara yang mengharapkan bantuan RRC tentunya akan mengisi kekuatan RRC. Oleh sebab itu Singapura juga telah mendesak Vietnam untuk mengembalikan Kamboja kepada rakyatnya. S. Rajaratnam mengatakan secara tegas "tentara-tentara Vietnam lebih baik kembali ke Vietnam untuk membangun kembali negaranya yang hancur, daripada menerima bantuan asing untuk memperkosa wilayah orang lain".⁴

Jadi, kekeliruan Vietnam tidak hanya akan melemahkan posisinya, melainkan juga semakin meningkatkan konflik RRC dan Uni Soviet di Indo-

¹ Lihat *Antara*, 3 Juni 1980

² Lihat *Antara*, 13 Juni 1980

³ Lihat *Far Eastern Economic Review*, 1 Agustus 1980, hal. 57

⁴ *Ibid.*, hal. 58

cina. Pada saat ini Singapura kuatir bahwa pengaruh Uni Soviet akan meluas melalui Vietnam.

Untuk menghadapi pengaruh Uni Soviet, Singapura antara lain telah mendesak negara-negara Barat untuk memperkokoh kesatuan mereka terhadap Moskow. Rajaratnam, dalam kunjungannya ke Tokyo April yang lalu, mendesak Jepang untuk menahan bantuan apapun kepada Vietnam, sampai ia memberi respons yang baik terhadap resolusi PBB. Singapura menuduh Uni Soviet telah membiayai dan memimpin revolusi Indocina. Uni Soviet dicurigai memperluas sistem komunisnya dari Berlin Timur melalui Asia Utara dan Timur ke tapal batas Muangthai.¹

Vietnam tampaknya tidak memperhatikan usul-usul ASEAN. Menteri Luar Negeri Vietnam, Co Thach, sewaktu berkunjung ke beberapa negara ASEAN, mengajukan syarat utama penarikan pasukan Vietnam dari Kamboja, yaitu RRC menghentikan segala macam agitasinya.² Dan Vietnam malahan tidak bersedia berdialog dengan ASEAN seandainya soal Kamboja dibawa-bawa.

Kesulitan berdialog dengan Vietnam menunjukkan bahwa ia tidak mau dipengaruhi. Tetapi, bagi Singapura, kecurigaan Vietnam terhadap RRC tidak perlu dijadikan alasan untuk menyerbu Kamboja. Rajaratnam menegaskan: "Menteri Luar Negeri Co Thach jangan mencampurkan masalahnya dengan RRC. Kalau ia mempunyai masalah dengan RRC, masuklah ia ke sana."³ Akibatnya tindakan Vietnam menyerang perbatasan Muangthai, Singapura sepakat dengan Muangthai dan Indonesia bahwa dialog dengan Vietnam dalam waktu dekat tidak ada manfaatnya.⁴

Keengganan Vietnam untuk berdialog dengan ASEAN sebenarnya membuktikan ketidaksediaannya untuk berubah sikap dengan menarik pasukannya dari Kamboja. Vietnam ingin mempertahankan pengaruhnya di Indocina untuk menghadapi ancaman RRC. Penarikan diri dari Kamboja dikuatirkan akan memberi peluang kepada Khmer Merah, yang dicurigai mendapat bantuan dari RRC, untuk merebut kembali kekuasaan di Kamboja. Selain itu terdapat kebanggaan atas keberhasilan Vietnam untuk menguasai Kamboja.

IV. FAKTOR UNI SOVIET

Dalam pendekatannya ke Uni Soviet, Singapura mengharapkan Uni Soviet mempengaruhi Vietnam. Terdapat pemikiran bahwa Uni Soviet sebenarnya

1 Lihat *Antara*, 13 April 1980

2 Lihat *Kompas*, 27 Juni 1980

3 Lihat *Antara*, 27 Juni 1980

4 Lihat *Antara*, 26 Juni 1980

tidak menghendaki meluasnya konflik Indocina, karena keterlibatannya di Afghanistan telah memancing reaksi internasional yang keras, sehingga ia tentunya tidak menginginkan kemunduran kredibilitasnya lebih lanjut. Menteri Luar Negeri Dhanabalan mengatakan bahwa "Uni Soviet berkeinginan untuk membatasi bantuan senjata atau bantuan lain kepada Vietnam. Uni Soviet mungkin sedang membujuk Vietnam agar tidak melakukan penyerbuan ke Muangthai".¹ Uni Soviet juga merasa kuatir bahwa meluasnya konflik Indocina akan mengundang reaksi RRC, sebagaimana dikatakan Dhanabalan bahwa "Uni Soviet tidak berminat untuk mengadakan alienasi terhadap ASEAN, karena dapat meningkatkan pengaruh dan prestise Cina komunis, yang sudah tentu tidak diinginkan Uni Soviet".²

Beberapa hal menunjukkan bahwa Uni Soviet setidaknya-tidaknya akan memperhatikan kepentingan Singapura. Pertama-tama, Singapura bertekad mengajukan masalah Indocina, karena penyerbuan Vietnam ke Kamboja merupakan tindakan yang tidak dibenarkan oleh hukum internasional. Kedua, Singapura termasuk anggota ASEAN, yang berpengaruh di wilayah Asia Tenggara. Malahan Singapura merasa yakin bahwa ASEAN lebih penting daripada Vietnam dalam pandangan Uni Soviet. Dari sudut kepentingan teritorial, misalnya, ASEAN lebih strategis, karena negara-negara anggotanya menguasai jalur laut Asia Tenggara. Ketiga, Singapura merupakan negara penghubung kegiatan perdagangan antara negara-negara Barat serta Jepang dan negara-negara di Asia Tenggara, meskipun kerja sama ekonominya dengan Uni Soviet tidak begitu berarti.

Singapura berkeyakinan bahwa Vietnam berani bertindak di Indocina, karena ia didukung oleh Uni Soviet. Tetapi kerja sama kedua negara ini hanya berdasarkan faktor kebutuhan. Vietnam memanfaatkan Uni Soviet selama masih diperlukan, sebaliknya Uni Soviet membutuhkan Vietnam untuk menghadapi RRC. Pada saat ini seandainya Uni Soviet menghentikan bantuan kepada Vietnam, maka Vietnam tidak bisa berbuat apa-apa. Rajaratnam mengatakan bahwa "Vietnam setiap hari menerima jutaan dollar berupa bantuan militer dari Uni Soviet. Jika Uni Soviet menghentikan suplai senjata ke Vietnam selama sepekan saja, Vietnam pasti ingin melanjutkan dialog dengan ASEAN".³

V. FAKTOR RRC

Setelah invasi Vietnam ke Kamboja, keterlibatan RRC di Indocina cukup menonjol. Vietnam tidak bisa melupakan penyerbuan-"hukuman" RRC ke

1 Lihat *Asiaweek*, 28 Maret 1980, hal. 24

2 *Ibid.*

3 Lihat *Kompas*, 27 Juni 1980

wilayahnya dalam bulan Pebruari 1979. William S. Turley dan Jeffrey Race dalam tulisan mereka "The Third Indochina War" menunjukkan bahwa "di Laos, RRC telah mengorganisasi Partai Sosialis Laos sebagai alternatif Pemerintah Vientiane dan telah mengirim senjata-senjata ke divisi-divisi, yang terdiri dari beberapa ribu orang, dan kepada penduduk asli Meo (sebelumnya dibantu CIA) sejak pertengahan 1979. RRC telah merekrut pasukan bagi gerakan gerilyawan Laos dari kalangan pengungsi Laos di Muangthai. Dan RRC genjar membantu pasukan Khmer Merah di Kamboja untuk merebut kembali kekuasaan".¹ RRC juga telah berjanji kepada Muangthai bahwa ia akan membantu rakyat Thai dan menghukum Vietnam untuk kedua kalinya apabila Vietnam menyerbu negara itu.

RRC pada dasarnya mengadakan tekanan atas Vietnam melalui jalur politik (dukungan kuat terhadap resolusi ASEAN di PBB) dan jalur militer (bantuan senjata untuk Khmer Merah) agar Vietnam menarik pasukannya dari Kamboja. Menteri Luar Negeri Cina, Huang Hua pernah menyatakan bahwa "Cina harus menciptakan kondisi bagi penyelesaian politis. Hal ini berarti - memberi bantuan moral, politis, diplomatis, dan perlengkapan kepada para patriotik Kamboja, sementara tekanan ekonomi, politis dan militer atas Vietnam diteruskan".²

Dalam pandangan Singapura, sebagaimana diidentifikasi sebelumnya, konflik Indocina merupakan "proxy-war" Cina-Soviet yang berkepanjangan. Keterlibatan Cina disebabkan oleh tingkah laku Vietnam dan Uni Soviet yang agresif. RRC berusaha membendung ekspansi Uni Soviet di Indocina. Kehadiran kedua negara komunis ini menimbulkan ketegangan, yang menyulitkan penyelesaian masalah Indocina. RRC tampaknya tidak menghendaki penyelesaian diplomatis seperti terlihat dalam penolakan terhadap ajakan Vietnam untuk berunding. Ajakan Vietnam itu diartikan sebagai taktik propaganda untuk menjatuhkan RRC. Dengan demikian Singapura berinisiatif untuk melunakkan sikap RRC terhadap Vietnam. Jalur kekerasan RRC dikuatirkan tidak membantu proses penyelesaian masalah Indocina.

Yang ikut menjadi masalah adalah bahwa RRC cenderung membantu Khmer Merah untuk bertempur terus. Bentuk keterlibatan RRC seperti ini bukan merupakan pemecahan konflik Indocina, malah semakin meningkatkan ketegangan, karena Vietnam tidak mungkin akan menyerah.

Keterlibatan RRC itu kiranya menjadi alasan bagi PM Lee Kuan Yew untuk mendekatinya. RRC setidaknya-didaknya diharapkan bisa meninjau kembali

1 Lihat William S. Turley dan Jeffrey Race, "The Third Indochina War", *Foreign Policy*, Spring No. 3, 1980, hal. 104

2 Lihat *Antara*, 20 Maret 1980

bentuk strategi "kekerasan" nya di Indocina. Dengan kata lain RRC perlu memperhitungkan diplomasi "perdamaian" ASEAN dan usul Singapura agar RRC mendukung suatu pemerintahan yang bukan dipimpin Khmer Merah di Kamboja.

VI. MASALAH RASIALISME

Singapura mempunyai kesan yang lebih baik mengenai RRC daripada mengenai Uni Soviet dan Vietnam, antara lain, karena kedua negara terakhir itu kurang menunjukkan sikap yang bersahabat terhadap Singapura. Negara-negara ini sering menyebarkan propaganda anti Cina perantauan dan anti Singapura. Vietnam mengecam Singapura sebagai negara yang digunakan RRC, dan Uni Soviet menyatakan bahwa Cina perantauan di Asia Tenggara merupakan kaki tangan Beijing yang potensial.¹ Bagi Singapura, isu-isu ini bisa merusak kesatuan ASEAN, karena negara-negara anggotanya peka terhadap isu-isu rasialisme tersebut. Oleh sebab itu tidak mengherankan kalau Singapura mencurigai Uni Soviet dan Vietnam sebagai pihak yang berusaha melibatkan faktor rasialisme ini dalam konflik Cina-Soviet.

Untuk menghindari faktor rasialisme ini, Singapura sering menegaskan pendiriannya mengenai masyarakat Singapura keturunan Cina. Lee pernah berkata kepada bekas Wakil PM Deng Xiaoping yang berkunjung ke Singapura: "Penduduk Cina Singapura memiliki sejarah dan pengalaman sendiri. Betapapun singkatnya pengalaman dan sejarah ini dibandingkan dengan nenek moyang mereka di Cina, kedua faktor itu telah membedakan mereka. Yang lebih penting lagi adalah bahwa mereka berada di kawasan Asia Tenggara dengan masa depan yang lain. Masa depan ini harus dibagi bersama oleh penduduk Melayu, India, dan masyarakat Singapura lainnya. Mereka cukup memahami geopolitik bahwa masa depan mereka tergantung pada masa depan Singapura di Asia Tenggara, dan bukan pada masa depan RRC dalam deretan negara-negara industri. Pada hakekatnya, industrialisasi RRC akan mempengaruhi masa depan Singapura. Tetapi Singapura telah menyadari bahwa dia tidak dapat mengharapakan bahwa RRC akan mengorbankan kepentingan nasionalnya bagi Singapura."²

RRC sebaliknya telah meyakinkan Singapura bahwa dia tidak akan menuntut loyalitas dari penduduk keturunan Cina di Asia Tenggara. Sebagai reaksi terhadap tuduhan Uni Soviet mengenai masalah rasialisme ini, harian

1 Lihat *Asia 1979 Year Book*, (FEER), hal. 290

2 Lihat Lau Teik Soon, *loc. cit.*, hal. 42, yang dikutip dari *Speeches*, 2, No. 6, Desember 1978, hal. 1-2

pemerintahan *People's Daily* menegaskan bahwa Singapura sebagai negara independen memiliki mayoritas penduduk keturunan Cina yang bertanggung jawab kepada pemerintahnya dan bukan kepada siapapun.¹ Menteri Luar Negeri, Huang Hua juga pernah mengatakan di Pilipina bahwa warga keturunan Cina hendaknya menunjang kebijaksanaan negara di mana mereka tinggal dan membantu usaha-usaha pembangunan negara itu.²

Sikap Cina itu, di satu pihak, menghilangkan kecurigaan Singapura terhadap RRC; tetapi, di pihak lain, akibat tuduhan Uni Soviet dan Vietnam terhadap Singapura itu hubungan Singapura dengan mereka tidak begitu baik. PM Lee jelas tidak menginginkan negaranya ditonjolkan sebagai negara di bawah pengaruh RRC. Lee cukup tegas mengatakan bahwa "ASEAN tidak membutuhkan pengaruh komunis dan konflik antara negara-negara yang berkekuatan besar".³

VII. PENUTUP

Apakah diplomasi Singapura akan berhasil mendekati Uni Soviet masih merupakan tanda tanya. Pertama-tama, sulit diperkirakan apakah Uni Soviet akan mengikuti jalan pikiran para pemimpin Singapura, apalagi karena Singapura sering mengecamnya sebagai sumber konflik di Indocina. Kedua, kesediaan Uni Soviet untuk berdialog dengan Singapura akan memberi petunjuk bahwa Uni Soviet benar-benar terlibat dalam konflik Indocina. Ketiga, Vietnam tentu tidak akan tinggal diam, karena ia merasa disepelkan Singapura.

Pandangan Singapura terhadap Uni Soviet patut dipersoalkan. Apakah Singapura betul-betul sedang mengubah sikapnya yang semula anti Soviet menjadi lebih lunak, sambil menjaga jarak terhadap Uni Soviet dan RRC? Singapura seharusnya menerapkan diplomasi "jaga-jarak" secara meyakinkan. Kenyataannya dia bersikap lebih tegas terhadap Uni Soviet daripada terhadap RRC, antara lain karena Singapura percaya bahwa RRC tidak akan melemahkan ASEAN.

Singapura, meskipun tidak mempunyai hubungan diplomatik dengan RRC, berhasil mengadakan pendekatan dengannya. Tetapi kunjungan PM Lee belum bisa cepat-cepat dinilai berhasil memecahkan masalah Indocina. RRC masih menyatakan tetap mendukung rezim Khmer Merah di Kamboja.

1 Lihat *Asia 1979 Year Book*, (FEER), hal. 290

2 Lihat *Antara*, 14 Maret 1980

3 Lihat *Kompas*, 25 Nopember 1980

...sulit menarik dukungannya ini, karena rezim itu merupakan "proxy" satu-satunya di Indocina. Walaupun mendukung sepenuhnya resolusi ASEAN PBB, RRC juga masih mempertahankan strategi penekanan secara militer terhadap Vietnam. Baginya, satu-satunya cara untuk melaksanakan resolusi adalah penekanan secara militer terhadap Vietnam. Oleh sebab itu pemerintah Cina mengatakan kepada Lee bahwa penyelesaian masalah Indocina masih akan memakan waktu lama.

Terlepas dari kecurigaannya terhadap Uni Soviet, Singapura diharapkan tidak bersikap terlalu mempercayai RRC. ASEAN pernah mengakui kekuatiran Vietnam mengenai RRC. Terdapat suatu pemikiran bahwa Beijing bermaksud memperlemah Vietnam dengan konflik yang berkepanjangan dan menggarap perubahan kekuatan dalam negeri yang akan menelorkan rezim Vietnam baru yang terbuka untuk pandangan-pandangan RRC. RRC sebenarnya menginginkan kehadiran Vietnam yang lama di Kamboja. Dalam bulan Desember 1979, bekas Wakil PM Deng Xiaoping mengatakan kepada PM Singapura bahwa Cina merasa bijaksana untuk memaksa pasukan-pasukan Vietnam tinggal di Kamboja, sebab dengan demikian mereka akan semakin menderita dan tidak mampu memperluas jangkauannya ke Muangthai, Malaysia dan Singapura.¹ Sementara itu dunia semakin mengancam Vietnam.

Dalam penerapan diplomasinya itu, Singapura ingin menghilangkan kesan buruk di pihak, khususnya Uni Soviet dan Vietnam, bahwa ASEAN adalah sekutu RRC. Alasan utama yang bisa diajukan Singapura adalah bahwa Singapura belum membuka hubungan diplomatik dengan RRC. Namun demikian diplomasi Singapura untuk menjaga jarak terhadap kedua negara komunis harus diterapkan secara hati-hati agar tidak merugikan kepentingan ASEAN secara keseluruhan. Selain itu Singapura perlu meninjau kembali pendapatnya bahwa RRC kurang berbahaya daripada Uni Soviet.

MODERNISASI PERTAHANAN RRC DAN KEAMANAN ASIA TENGGARA

Budi S. SATARI*

PENDAHULUAN

Di dalam sejarah Negara RRC, Tentara Pembebasan Rakyat (TPR) memegang peranan yang sangat penting, baik sebagai unsur pertahanan maupun sebagai unsur politis, ekonomi dan sosial. Tetapi selama 20 tahun terakhir ini TPR mengalami kemajuan yang sangat lambat apabila dibandingkan dengan angkatan bersenjata negara-negara lainnya. Persenjataan, peralatan dan perlengkapan TPR jauh ketinggalan dari negara-negara *superpower*, yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet. Hal ini antara lain disebabkan oleh alasan politis yaitu kekuatiran para tokoh Partai Komunis Cina bahwa apabila TPR memiliki persenjataan yang modern dan kuat mereka akan memegang peranan yang lebih menonjol dalam politik. Itulah sebabnya perhatian para prajurit selama ini dialihkan pada kegiatan-kegiatan produksi di samping kegiatan-kegiatan indoktrinasi politik. Dalam masa pemerintahan Mao Zedong, doktrin "pertahanan rakyat" (perang gerilya) dianggap lebih matrik dan sesuai dengan kondisi Cina, sehingga modernisasi persenjataan, perlengkapan dan strategi perang diabaikan. Latihan-latihan militer yang intensif dan teraturpun jarang sekali dilakukan, meskipun banyak tokoh militer yang merasa kurang yakin akan kemampuan militer TPR dalam menghadapi serangan konvensional dari luar.¹ Pengalaman pada Perang Korea di awal tahun 1950-an sebenarnya telah menunjukkan kelemahan-kelemahan TPR dalam perang modern. Keunggulan pasukan-pasukan Amerika Serikat dalam perang itu telah menyadarkan para tokoh militer RRC tentang pentingnya strategi perang modern.²

* Staf CSIS

1 Ellis Joffe, "The Army after Mao", *International Journal*, Vol. XXXIV, No. 4, Autumn 1979, hal. 569-570

2 *Ibid.*, hal. 578-579

Setelah meninggalnya Mao, muncullah pemimpin-pemimpin moderat yang ingin menggalakkan rencana modernisasi yang meliputi sektor-sektor pertanian, pertahanan, ilmu pengetahuan/teknologi dan industri. Modernisasi di sektor pertahanan ini merupakan masalah yang cukup kontroversial di RRC sendiri, terutama di kalangan pemerintahan RRC. Tulisan ini akan mencoba membahas pengaruh modernisasi pertahanan RRC terhadap perimbangan kekuatan dunia, terutama pengaruhnya terhadap keamanan Asia Tenggara.

PERANAN TENTARA PEMBEBASAN RAKYAT

1. Pertahanan

Dalam pertahanan RRC, TPR adalah kekuatan utama yang dibantu oleh pasukan milisia bersenjata. Ini sesuai dengan doktrin "pertahanan rakyat"-nya Mao Zedong yang salah satu tujuannya adalah membatasi peranan militer dalam politik. Kekuatan TPR yang terdiri dari 4,5 juta orang

Label 1

KEKUATAN ANGKATAN DARAT RRC

Kategori	Kekuatan	Persenjataan
Kekuatan Utama:		
Infanteri	118 divisi	Tank IS-2, T-59/-62/-63
Kavaleri	11 divisi	Tank T-59, T-60 (PT-76), T-62/63
Artilleri	40 divisi	Meriam SU-76/-85/-100, 76mm, 85mm, 122mm, meriam Arhanud 37mm, 57mm, SA-2 SAM dan mortir 120/160mm
Udara	3 divisi	
Rekayasa	16 divisi	
Independen	150 resimen	
Kekuatan Regional:		
Infanteri	85 divisi	
Independen	130 resimen	

Sumber: IISS, *The Military Balance 1980-1981*, 1980

Catatan: 1. Personal Angkatan Darat RRC berjumlah 3.600.000 orang

Tabel 2

KEKUATAN ANGKATAN LAUT RRC

Jenis Kapal	Jumlah	Persenjataan
Kapal Selam	97	
Kapal Tempur Utama	38	Styx SSM
Kapal Penyerang Cepat	181	Styx SSM
Kapal Patroli	46	
Kapal Penyerang Bertorpedo	225	

Sumber: IISS, *The Military Balance 1980-1981*, 1980

- Catatan: 1. Personal Angkatan Laut RRC berjumlah 360.000 orang termasuk 38.000 personal Penerbangan AL dan 38.000 Marinir (6 divisi)
2. AL RRC mempunyai beratus-ratus kapal patroli pantai dan kapal-kapal perang kecil (di bawah 100 ton)

Tabel 3

KEKUATAN UDARA RRC, TERMASUK PENERBANGAN AL

Jenis Pesawat	Jumlah	Tipe
Pesawat Pembom	800	B-5, Tu-2/-4/-16
Pesawat Tempur	5000	F-2/-4/-5/-6/-12, A-5
Pesawat Buru Sergap	130	MIG-19, F-4/-6/-7
Pesawat Angkut	500	Y-5/An-2, Li-2, Il-18
Helikopter	400	H-5/-6, <i>Super Frelon</i>
Rudal Strategis:		
MRBM	50	CSS-1
IRBM	85	CSS-2
ICBM	4	CSS-3, CSS-4

Sumber: IISS, *The Military Balance 1980-1981*, 1980

- Catatan: 1. Personal AU RRC berjumlah 400.000 orang.
2. Dalam keadaan perang pesawat angkut dapat ditambah dengan 500 dari Administrasi Penerbangan Sipil.
3. Sebagian besar pesawat tempur didaratkan (grounded) karena tidak adanya suku cadang. Sebagian besar pesawat tempur RRC adalah pesawat buatan Uni Soviet yang telah berusia di atas 20 tahun.

di bantu oleh pasukan-pasukan para-militer yang terdiri dari sekitar 5 juta Milisia Bersenjata, 4 juta anggota Korps Konstruksi dan Produksi Sipil, serta beberapa juta anggota Milisia Biasa yang telah mendapat latihan dasar kemiliteran tetapi umumnya tidak dipersenjatai. Persenjataan TPR umumnya adalah buatan Uni Soviet yang diperoleh pada tahun 1950-an sebelum memburuknya hubungan antara kedua negara itu (perincian kekuatan dan persenjataan TPR lihat Tabel 1, Tabel 2 dan Tabel 3).

Tetapi, seperti telah dikatakan di atas, hampir seluruh persenjataan TPR tertinggalan 10-20 tahun dari negara-negara lainnya, karena kurang berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi di RRC, terutama selama berlangsungnya Revolusi Kebudayaan. Hubungan yang memburuk dengan Uni Soviet juga menyebabkan penghentian pengadaan suku cadang bagi perlengkapan pasukan Uni Soviet, sehingga banyak tank, pesawat tempur dan kapal perang TPR tak dapat berfungsi karena tidak adanya suku cadang.

Belakangan ini RRC mulai menaruh perhatian terhadap perkembangan teknologi militer negara-negara Barat. RRC mulai mengadakan perjanjian-perjanjian pembelian dan perakitan peralatan militer dengan beberapa negara mengekspor utama perlengkapan militer, antara lain Amerika Serikat dan Inggris. Sementara itu, Cina juga telah memproduksi beberapa jenis pesawat tempur, tank dan kapal perang yang dirancang sendiri, misalnya pesawat tempur F-7/-8/-12 dan A-5, rudal darat ke udara tipe SA-2, tank-tank tipe 59 medium, tipe 60/63 amfibi dan tipe 62 ringan, serta panser pengangkut pasukan K-63. Cina juga telah memperoleh sebuah MIG-23 dari Mesir untuk dijadikan contoh dalam produksi pesawat tempur modern bagi angkatan udara RRC. Menurut sumber-sumber tertentu, Mesir akan memberikan contoh-contoh persenjataan modern lain untuk dapat diproduksi di RRC.¹

B. Sosial/Ekonomi

Di dalam kegiatan sosial, TPR juga melakukan tugas-tugas kemasyarakatan (operasi bhakti), misalnya membuat jalan raya, membangun jembatan dan ikut serta dalam produksi pertanian. Tetapi hal itu lebih mempunyai arti pertahanan dan ekonomi dibandingkan dengan kegiatan kemasyarakatan angkatan bersenjata negara-negara lain. Dengan kegiatan-kegiatan nonmiliter itu TPR menyediakan separuh dari kebutuhannya di bidang pangan, pertahanan maupun perlengkapan dasar. Di samping itu, pengadaan sarana-sarana yang berhubungan dengan pertahanan sebenarnya juga berguna bagi perkem-

P.R. Chari, "Modernization of China's Defence", *India Quarterly*, Vol. XXXV, No. 1, Januari-Maret 1979, hal. 10

bangunan ekonomi secara menyeluruh, misalnya pembangunan jalan raya, jembatan dan jaringan komunikasi.¹ Maka jelaslah bahwa usaha para tokoh politik RRC untuk menghambat kemajuan TPR adalah alasan politis yang telah dikemukakan di atas, sebab modernisasi TPR tidak merupakan beban ekonomi.

Setelah meninggalnya Mao, tokoh-tokoh TPR mulai menunjukkan keinginan yang kuat untuk memodernisasi kekuatan bersenjatanya. Latihan-latihan militer yang intensif mulai digalakkan kembali untuk meningkatkan kemampuan tempur pasukan-pasukan TPR yang selama ini lebih banyak bergerak dalam kegiatan-kegiatan nonmiliter. Pertempuran dengan Vietnam di tahun 1979 telah membuktikan kelemahan-kelemahan TPR dalam perang konvensional akibat tertinggalnya mereka dalam taktik perang modern dan karena persenjataan angkatan bersenjata Vietnam jauh lebih modern daripada persenjataan TPR. Angkatan bersenjata Vietnam memiliki senjata-senjata modern peninggalan Amerika Serikat maupun senjata-senjata baru yang disediakan oleh Uni Soviet dalam 3 tahun terakhir ini. Keinginan untuk memodernisasi pertahanan RRC ini mengundang perdebatan antara tokoh-tokoh militer dan tokoh-tokoh politik RRC, terutama karena menyangkut prioritas dalam pembagian anggaran/sumberdaya (*resource allocation*).² Anggaran belanja pertahanan RRC dewasa ini dirasakan tidak cukup untuk memodernisasi TPR. Tetapi pembelanjaan militer yang lebih besar dikuatirkan akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi RRC yang pada saat ini sedang berkembang perlahan-lahan. Kesulitan lainnya ialah kurangnya tenaga ahli yang berpengalaman guna menjalankan dan memelihara peralatan dan persenjataan yang modern itu.

II. PENGARUH MODERNISASI PERTAHANAN TERHADAP EKONOMI RRC

Untuk memodernisasi angkatan bersenjatanya, RRC mau tidak mau harus berpaling ke negara-negara Barat, sebab RRC belum memiliki ilmu pengetahuan dan teknologi yang tinggi untuk mampu merancang dan memproduksi peralatan dan persenjataan yang rumit (*sophisticated*). Tetapi ketergantungan pada negara-negara Barat dapat berakibat buruk bagi RRC seperti halnya ketergantungan RRC kepada Uni Soviet di masa lalu. Maka, dalam kerjasama dengan negara-negara Barat, RRC lebih menekankan pada perjanjian perakitan perlengkapan militer dan elektronika sehingga dengan demikian

1 Michael D. Eiland, "Military Modernization and China's Economy", *Asian Survey*, Vol. XVII, No. 12, Desember 1977, hal. 1148

2 *Ibid.*, hal. 1156

RRC dapat pula mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi modern yang diperlukan dalam pembuatan senjata-senjata itu di negaranya sendiri. Ini erat hubungannya dengan program modernisasi ilmu pengetahuan, teknologi dan industri.

Peralatan-peralatan yang diimpor oleh RRC umumnya mempunyai dwifungsi, yaitu fungsi sipil dan fungsi militer. Contohnya adalah: Komputer cyber 192 dari Amerika Serikat untuk keperluan eksplorasi minyak dapat dipergunakan juga untuk keperluan pertahanan udara. Mesin helikopter dari Australia untuk membuat helikopter tugas berat (*heavy duty*) guna berdinamika di pangkalan-pangkalan minyak lepas pantai dapat dipergunakan juga untuk pembuatan helikopter anti kapal selam. Di samping itu, Amerika Serikat juga menyediakan alat pendengar dalam air (*underwater listening device*) untuk mencari minyak yang dapat juga dipergunakan untuk mencari kapal selam musuh. Kunjungan Deng Xiaoping ke Amerika Serikat beberapa waktu yang lalu juga telah menghasilkan suatu perjanjian pengiriman sistem satelit komunikasi lengkap dengan setasiun buminya. Ini mempunyai kegunaan militer yang sangat berarti.¹

Akhir bulan Mei 1980, Wakil PM Geng Biao mengadakan kunjungan ke Amerika Serikat dan berhasil memperoleh suatu persetujuan penjualan perlengkapan militer dan teknologi dari Amerika Serikat kepada RRC. Perlengkapan militer dan teknologi itu meliputi seperangkat radar pertahanan udara taktis, perlengkapan komunikasi, helikopter-helikopter dan pesawat pengangkut, alat-alat percobaan mesin jet, truk-truk gandengan traktor, antena untuk radar tanda bahaya awal (*early warning system*). Pemerintah Amerika Serikat juga menyetujui penjualan perlengkapan komunikasi yang dianggap untuk dipergunakan di perwakilan-perwakilan diplomatik RRC di Amerika Serikat guna mencegah penyadapan-penyadapan rahasia di pos-pos diplomatik itu. Di samping itu Amerika Serikat menyetujui izin ekspor bagi "teknologi dwifungsi tertentu" yaitu teknologi yang dirancang untuk tujuan sipil dan militer. Persetujuan itu mencakup antara lain izin perakitan peralatan tertentu, diantaranya helikopter pengangkut komersial yang juga dapat dipakai untuk mengangkut pasukan.²

Maka jelaslah bahwa RRC tidak saja memesan senjata dari negara-negara Barat tetapi juga teknologi. Hal itu sejalan dengan tujuan RRC untuk mengembangkan teknologi dan industrinya di samping untuk mengurangi ketergantungan pada negara-negara lain. Industri alat-alat pertahanan secara besar-besaran tentu akan besar pengaruhnya terhadap perkembangan

¹ P.R. Chari, *loc. cit.*, hal. 9-10

² "AS Siap Ekspor Alat-alat Militer kepada RRC", *Sinar Harapan*, 30 Mei 1980

ekonomi RRC secara menyeluruh. Maka program modernisasi pertahanan RRC tidak dapat dikatakan sebagai menghambat perkembangan ekonominya. Malah kelihatannya akan menunjang perkembangan ekonominya dengan menyediakan lapangan kerja bagi para buruh industri pertahanan dan juga memungkinkan RRC untuk muncul sebagai salah satu negara pengeksport senjata dan perlengkapan militer bagi negara-negara berkembang.

III. PENGARUH MODERNISASI PERTAHANAN RRC TERHADAP PERIMBANGAN KEKUATAN DUNIA

Modernisasi pertahanan RRC ini jelas akan mengubah perimbangan kekuatan dunia. Pada saat ini RRC belum mempunyai kekuatan nuklir yang berarti dibandingkan dengan Amerika Serikat dan Uni Soviet. Peluru-peluru kendali nuklir RRC masih terbatas pada ICBM jarak terbatas, IRBM dan MRBM yang hanya mampu mencapai jarak terbatas (Asia Tenggara, Australia, Eropa dan Alaska). Tetapi itu sudah dapat merupakan *deterrent* terhadap Uni Soviet, meskipun RRC belum memiliki kemampuan membalas dengan cepat (*immediate retaliation*) apabila terjadi serangan duluan (*preemptive strike*) oleh Uni Soviet.

Dewasa ini RRC tengah mengembangkan pembuatan ICBM yang telah diujicobakan di Laut Pasifik Selatan pada akhir bulan Mei tahun 1980 yang lalu. ICBM ini adalah tipe CSSX-4 yang sebanding dengan roket Titan Amerika Serikat dan roket SS-9 Uni Soviet yang memiliki jarak tembak sejauh 12.000 kilometer.¹ Apabila uji tembak itu berhasil dengan memuaskan maka dapat diharapkan RRC akan tumbuh menjadi salah satu negara yang kuat dalam 10-20 tahun mendatang, sebab ICBM itu dapat dijadikan *deterrent* terhadap Amerika Serikat.

Dalam persenjataan konvensionalpun, seandainya berhasil mengejar ketinggalan-ketinggalannya dari negara-negara NATO dan Pakta Warsawa, RRC akan dapat memiliki kekuatan bersenjata yang modern dan kuat. Dengan tenaga manusia yang sangat besar dan dengan perlengkapan militer yang modern dan rumit, RRC dapat tumbuh menjadi negara terkuat di dunia. Apalagi kalau kekuatan bersenjata itu didukung oleh suatu sistem politik dan ekonomi yang kuat dan stabil.

Suatu hal yang mungkin akan menghambat tumbuhnya TPR sebagai kekuatan militer yang terbesar di dunia adalah perubahan sikap mental yang mencakup etika, semangat dan pikiran, yaitu perubahan sikap mental dari

1 . *Kompas*, 10 Mei 1980

atau "Tentara Rakyat" menjadi suatu angkatan bersenjata profesional yang modern.¹ Doktrin "pertahanan rakyat" yang telah ditanamkan bertahun-tahun melalui indoktrinasi-indoktrinasi politik haruslah diganti dengan doktrin perang modern yang sesuai dengan perkembangan zaman. Perubahan sikap mental ini jelas akan memakan waktu yang tidak sedikit. Perlengkapan dan persenjataan modern tidak akan ada artinya tanpa diimbangi dengan sikap mental yang sesuai. Kecenderungan yang terjadi di RRC belakangan ini menunjukkan kesediaan pimpinan TPR untuk mengubah doktrin militer RRC sesuai dengan perubahan keadaan. Dalam diskusi-diskusi militer banyak kritikan yang dilontarkan terhadap doktrin dan program yang dianggap menghambat usaha modernisasi pertahanan RRC.² Tetapi pertentangan politik/ideologi yang terjadi dalam Partai dan meluas ke dalam TPR menyebabkan turunnya semangat para prajurit TPR. Kebingungan mereka dan ketidaksetujuan mereka terhadap kebijakan pimpinan Partai dewasa ini menyebabkan mereka tidak mengindahkan perintah Partai dan disiplin militer.³ Ini jelas merupakan hambatan bagi kemajuan TPR.

VI. MODERNISASI PERTAHANAN RRC DAN KEAMANAN ASIA TENGGARA

A. Aspek-aspek Kepentingan RRC di Asia Tenggara

1. Ekonomi

Asia Tenggara, yang dulu menjadi salah satu penyalur utama kebutuhan kebutuhan pokok RRC, sekarang telah berubah menjadi wilayah pemasaran yang menguntungkan bagi RRC. Dewasa ini Cina memiliki kelebihan minyak yang terus meningkat dan telah mampu pula mengatasi kekurangan bahan pengangnya. Malah RRC telah sanggup mengekspor beras ke Asia Tenggara yang dulu merupakan penyalur beras yang utama bagi RRC. Di dalam perdagangan minyak RRC dapat menjadi saingan utama bagi negara-negara penghasil dan pengekspor minyak di kawasan itu. Sebenarnya yang dibutuhkan oleh RRC dewasa ini bukanlah beras, tetapi devisa. Dengan devisa

¹ Francis J. Romance, "Modernization of China's Armed Forces", *Asian Survey*, Vol. XX, No. 3, Maret 1980, hal. 310

² Angus M. Fraser, "Military Modernization in China", *Problem of Communism*, Special Issue, September-Desember 1979, hal. 36-37

³ S.J. Chang, "An Analysis of the Current Situation on the China Mainland", *Issues & Studies*, Vol. XVII, No. 5, Mei 1981, hal. 25

tersebut RRC dapat membeli bahan pangan yang lebih murah dalam jumlah yang lebih besar untuk dapat mencukupi kebutuhan rakyatnya. Hal ini tidak berarti bahwa RRC mengalami kekurangan bahan pangan, tetapi merupakan salah satu strategi RRC untuk menyimpan persediaan bahan pangan untuk dapat dipergunakan dalam keadaan darurat.¹ Sumber devisa lain bagi RRC adalah pengiriman uang dari para Cina perantauan di Asia Tenggara atau negara-negara lain. Tetapi faktor ekonomi bukanlah faktor yang terpenting dalam hubungan RRC dengan Asia Tenggara, meskipun merupakan hal yang menguntungkan bagi kedua belah pihak.

2. Politik/Strategi

Persaingan ideologis antara RRC dan Uni Soviet adalah alasan utama bagi RRC untuk memperluas pengaruhnya di Asia Tenggara. Dukungan RRC terhadap gagasan ZOPFAN ASEAN adalah jawaban RRC atas rencana Uni Soviet mendirikan Sistem Pertahanan Kolektif Asia yang antara lain bertujuan untuk mengepung RRC. Penegasan para tokoh Pemerintah RRC tentang kebijakan RRC untuk mendukung terus gerakan-gerakan Komunis di Asia Tenggara juga merupakan usaha agar gerakan-gerakan tersebut tidak jatuh ke dalam pengaruh Uni Soviet.²

Hal ini erat hubungannya dengan perimbangan kekuatan di kawasan itu. Dengan ditariknya kekuatan militer Amerika Serikat dari Indocina, maka terjadilah perubahan dalam perimbangan kekuatan di kawasan itu. Lagipula, dengan tercapainya *detente* antara Uni Soviet dan negara-negara Barat, Uni Soviet sekarang dapat memusatkan perhatiannya ke perbatasannya dengan RRC dan mulai meningkatkan kekuatan dan kegiatan militernya di Asia Timur.³ Di samping itu Uni Soviet juga berusaha untuk memperluas pengaruhnya di Asia dengan jalan meningkatkan bantuan ekonomi dan militernya ke negara-negara Asia pro-Soviet yang berbatasan dengan RRC, misalnya India dan Vietnam. Bantuan-bantuan itu diperkuat pula dengan perjanjian-perjanjian bilateral di bidang pertahanan dan keamanan bersama sejalan dengan rencana Sistem Pertahanan Kolektif Asia yang telah dikemukakan di atas. Dengan perjanjian pertahanan bersama itu Uni Soviet memperoleh fasilitas pelabuhan bebas es bagi kapal-kapal tempurnya di Samudera Pasifik dan Samudera Hindia.

1 Edwin W. Martin, *Southeast Asia and China*, (Colorado: Westview Press, 1977), hal. 54-55

2 *Ibid.*, hal. 24-25

3 Lihat Budi S. Satari, "Perlombaan Senjata di Asia Timur", *Analisa*, Tahun X, No. 2, Februari 1981, hal. 151-161

Hal itu jelas menambah ancaman keamanan bagi RRC yang menyadari bahwa Uni Soviet telah berhasil mengembangkan kekuatan lautnya dan kekuatan mobil tersebut merupakan ancaman yang serius bagi RRC. Maka RRC berusaha untuk mengubah sikapnya menjadi lebih bersahabat terhadap pemerintah negara-negara Asia Tenggara terutama yang menguasai selat-selat dan perairan yang strategis, misalnya Selat Malaka. RRC mengharapkan agar selat-selat tersebut tidak dapat dilalui dengan mudah oleh armada-armada Uni Soviet, meskipun sebenarnya Pemerintah Indonesia atau Malaysia tidak menguasai Selat Malaka lebih daripada Turki menguasai Selat Bosphorus atau Denmark dan Swedia menguasai Selat Kattegat. Lagipula, sebenarnya angkatan laut Uni Soviet tidak memiliki pangkalan-pangkalan yang cukup kecuali untuk kapal-kapal selam atomnya. Uni Soviet tidak mempunyai pangkalan angkatan laut di luar Laut Hitam, Laut Baltik dan Laut Jepang yang semua jalan keluarnya dapat ditutup dengan mudah oleh Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya. Walaupun demikian, dapat dikatakan bahwa ancaman Uni Soviet itulah yang mendorong RRC untuk memperluas pengaruhnya di Asia Tenggara.

B. Pengaruh Modernisasi Pertahanan RRC Terhadap Keamanan Asia Tenggara

Sejauh manakah modernisasi pertahanan RRC ini akan mengancam negara-negara tetangganya dan negara-negara Asia Tenggara? Setelah membahas berbagai aspek kepentingan RRC di Asia Tenggara, maka dapat disimpulkan bahwa kepentingan-kepentingan politik dan strategi RRC dapat merupakan ancaman bagi negara-negara Asia Tenggara. Proses modernisasi yang tengah digalakkan di RRC di bidang pertanian, pertahanan, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan industri akan memungkinkan RRC tumbuh menjadi suatu negara sosialis yang kuat dan modern di kemudian hari. Negara yang kuat seperti itu cenderung untuk melakukan tindakan-tindakan yang agresif guna memperkuat kedudukan mereka.

Bagi negara-negara tetangga RRC, usaha modernisasi pertahanan RRC itu jelas merupakan suatu perkembangan yang mencemaskan. Meskipun RRC berulang-ulang menekankan doktrin ko-eksistensi damai dan kebijakan anti-hegemoni, hal itu tidak merupakan jaminan yang dapat dipercaya tentang iktikad RRC yang sebenarnya. Sikap RRC yang ambivalen dalam hubungan internasional (yaitu mendukung gerakan-gerakan Komunis di negara-negara Asia Tenggara sementara menjalin hubungan diplomatik dengan negara-negara yang bersangkutan) telah menimbulkan keragu-raguan di kalangan negara-negara Asia tentang maksud dan tujuan RRC yang sebenarnya. Cam-

pur tangan RRC dalam konflik Vietnam dan Kamboja telah memperkuat ancaman terhadap stabilitas keamanan dan perdamaian di kawasan itu. Perebutan wilayah antara negara-negara Asia Tenggara, terutama apabila pengeboran minyak lepas pantai membuktikan bahwa Laut Cina Selatan menyimpan persediaan minyak yang tidak sedikit, adalah faktor lain yang dapat menambah ketegangan di kawasan itu.¹

Maka usaha modernisasi angkatan bersenjata RRC jelas akan merupakan ancaman bagi negara-negara tetangganya pada khususnya dan negara-negara Asia Tenggara pada umumnya. Apalagi negara-negara Asia (kecuali India dan mungkin Pakistan) belum memiliki senjata nuklir strategis yang dapat digunakan sebagai *deterrent* dalam menghadapi ancaman itu. Rencana penjualan senjata-senjata ofensif oleh AS kepada RRC, sebagai hasil kunjungan Menlu AS ke RRC bulan Juni 1981 yang lalu, jelas akan menambah ancaman bagi negara-negara Asia lainnya.

PENUTUP

Setelah mempelajari berbagai masalah yang menyangkut program modernisasi pertahanan RRC, maka dapat dikatakan bahwa peningkatan kemampuan militer RRC baik dalam segi persenjataan maupun strategi perang modern jelas akan mempengaruhi keseimbangan kekuatan di kawasan itu dan dapat menambah ancaman bagi keamanan dan perdamaian di Asia pada umumnya, di Asia Tenggara khususnya. Peranan RRC di Asia Tenggara adalah suatu kenyataan yang tak dapat diabaikan, terutama sehubungan dengan persaingan antara RRC dan Uni Soviet dalam memperluas pengaruh dan memperkuat kedudukan mereka di kawasan ini. Konflik Vietnam-Kamboja yang mencerminkan persaingan RRC-Uni Soviet itu telah menyebabkan ketegangan yang berlarut-larut di Asia Tenggara. Meskipun dalam masalah itu RRC tampaknya berusaha menarik simpati negara-negara ASEAN -- antara lain dengan mendukung usaha-usaha perdamaian yang diusulkan ASEAN -- sikap RRC itu harus ditanggapi dengan hati-hati dan penuh kewaspadaan. Politik muka dua RRC menunjukkan bahwa doktrin koeksistensi damai dan kebijaksanaan anti-hegemoni yang berulang-ulang ditegaskan oleh RRC tidak merupakan jaminan yang dapat dipercaya tentang maksud dan tujuan RRC yang sebenarnya.

Berdasarkan analisa di atas, dapat dikatakan pula bahwa usaha modernisasi pertahanan RRC masih belum dapat dilaksanakan dalam waktu dekat.

1 Lihat Asnani Usman, "Konflik Batas-batas Teritorial di Kawasan Perairan Asia Timur", *Analisa*, Tahun X, No. 2, Pebruari 1981, hal. 112-150

Ini disebabkan oleh karena prioritas anggaran Pemerintah RRC lebih diletakkan pada pembangunan industri, pertanian dan teknologi. Di samping itu TPR tidak memiliki cukup tenaga ahli yang mampu menyerap, menjalankan, dan memelihara persenjataan atau perlengkapan militer yang modern. Tetapi hal itu tidak berarti bahwa TPR tidak akan berkembang menjadi suatu angkatan bersenjata yang modern. Maka adalah penting bagi ASEAN untuk memperkuat kerja sama di segala bidang guna menghadapi ancaman tersebut. Asia Tenggara adalah kawasan yang rawan karena tidak adanya kekuatan militer yang berarti. Usaha ASEAN untuk mewujudkan ZOPFAN di kawasan ini akan sulit direalisasi tanpa adanya suatu kekuatan militer yang dapat dijadikan *deterrent* terhadap negara superpower manapun. Perkembangan selanjutnya tergantung dari perubahan keadaan dalam percaturan politik di kawasan itu.

MASALAH PENETAPAN BATAS ZONA EKONOMI EKSKLUSIF 200 MIL INDONESIA

Asnani USMAN*

Sejak beberapa tahun terakhir ini, tanpa menunggu hasil Konperensi Hukum Laut (KHL) III PBB, banyak negara mengumumkan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) 200 mil. Demikian pula Indonesia melakukannya pada tanggal 21 Maret 1980. Dengan dikeluarkannya pengumuman ini, Indonesia mempunyai hak-hak berdaulat untuk menetapkan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan yang berlaku di jalur ZEE 200 mil sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum internasional. Akan tetapi penetapan itu menimbulkan masalah penetapan batas ZEE 200 mil dengan negara-negara tetangganya.

Penetapan batas ZEE ini sangat penting bagi Indonesia untuk menghindarkan persengketaan di kemudian hari, terutama karena wilayah Indonesia baik berupa perairan maupun dasar laut bertambah sekitar 2,5 juta km². Penyelamatan dan pengamanan sumber-sumber kekayaan laut dalam perairan yang begitu luas itu merupakan suatu tantangan bagi Indonesia. Salah satu faktor untuk dapat melaksanakan pengamanan tersebut adalah batas-batas perairan yang jelas. Ketidakjelasan batas ZEE 200 mil Indonesia dengan negara-negara tetangganya akan menimbulkan berbagai kesulitan sebagai akibat terjadinya pelanggaran wilayah dan pencurian-pencurian ikan oleh kapal-kapal penangkap ikan asing.

Sehubungan dengan masalah penetapan batas itu, dalam pengumuman ini ditegaskan bahwa segala penetapan batas dengan negara-negara tetangga yang dilakukan sebelumnya, baik yang bertalian dengan garis batas laut maupun batas landas kontinen, tetap berlaku. Dengan demikian perjanjian-perjanjian baik mengenai batas laut maupun batas landas kontinen antara Indonesia dan negara-negara tetangganya tetap berlaku, akan tetapi beberapa batas dengan

* Staf CSIS

Vietnam, Australia, Pilipina, Papua Nugini dan Malaysia belum ditetapkan. Dengan negara-negara ini pula Indonesia masih harus mengadakan persetujuan penetapan batas ZEE 200 mil.

PERKEMBANGAN REZIM ZEE 200 MIL DALAM HUKUM LAUT

Sejarah dan timbulnya perkembangan rezim ZEE 200 mil tidak dapat dilepaskan dari tindakan sepihak Amerika Serikat (AS) yang mengumumkan Proklamasi Truman 1945 mengenai "landas kontinen" dan "perikanan".¹ Tindakan sepihak ini merupakan preseden bagi negara-negara Amerika Latin untuk mengemukakan tuntutan mereka mengenai perluasan laut wilayah 200 mil.² Kelanjutan dari tuntutan ini, yang kemudian merupakan pula preseden bagi pengembangan gagasan ZEE, ialah ditandatangani Deklarasi Santiago 1952 oleh ketiga negara CEP (Chili, Ekuador, Peru).³ Motivasi utama tuntutan negara-negara CEP adalah pelaksanaan yurisdiksi eksklusif terhadap sumber-sumber daya hayati dan nonhayati di dalam wilayah perairan sejauh 200 mil untuk kepentingan pembangunan ekonomi.⁴ Di dalam wilayah itu hak pelayaran lintas damai (innocent passage) dan tidak mengganggu (inoffensive) tetap diakui.⁵

Kegagalan KHL I (1958) dan II (1960) di Jenewa untuk menetapkan lebar laut wilayah berakibat meluasnya praktek negara-negara menuntut wilayah perairan yang berbatasan dengan pantainya, termasuk tuntutan yurisdiksi 200 mil.

Setelah KHL I dan II pada dasawarsa 60'an dan 70'an praktek menuntut yurisdiksi 200 mil makin meluas, bukan saja di antara negara-negara Amerika Latin, tetapi juga negara-negara Afrika dan Asia. Walaupun beberapa

1 Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Laut Internasional*, (Bandung: PT Karya Nusantara, 1978), hal. 82-98

2 Dalam mengajukan tuntutannya, negara-negara Amerika Latin mengajukan berbagai argumentasi yang bertujuan untuk melindungi sumber-sumber kekayaan alam yang banyak terdapat di perairan sejauh 200 mil, termasuk dasar laut dan tanah di bawahnya. Argentina mengajukan teori "Epi-continental Sea", sedangkan Ekuador, Chili dan Peru mengemukakan teori "Bioma" (teori penghidupan). Demikian juga negara-negara Amerika Latin lainnya, seperti Meksiko (1945), Panama (1946), Honduras (1950), Costa Rica (1950), El Salvador (1950). Lihat Winston Conrad Extavour, *The Exclusive Economic Zone* (Geneve: IUHEI, 1977), hal. 73-78; lihat juga Dimiyati Hartono, *Hukum Laut Internasional* (Jakarta: Bhartara Karya Aksara, 1977), hal. 133-139

3 Winston Conrad Extavour, *op. cit.*, hal. 78-80

4 *Ibid.*, hal. 79, 138

5 *Ibid.*, hal. 79

negara¹ tetap menuntut yurisdiksi 200 mil sebagai laut wilayah, yaitu berlakunya ketentuan-ketentuan internasional mengenai laut wilayah kebanyakan negara² mengajukan tuntutan mereka searah dengan apa yang dikemukakan negara-negara CEP dalam Deklarasi Santiago 1952.

Praktek negara-negara itu kemudian dilengkapi dan didukung oleh persetujuan-persetujuan multilateral yang diadakan di antara mereka, baik oleh negara-negara Amerika Latin, maupun oleh negara-negara Afrika dan Asia. Dari persetujuan-persetujuan ini dihasilkan deklarasi resolusi dan laporan-laporan³ yang bertujuan menyusun suatu kerangka prinsip-prinsip baru mengenai yurisdiksi 200 mil. Prinsip-prinsip ini kemudian dikembangkan dalam setiap persetujuan, sehingga akhirnya timbul suatu konsep ZEE 200 mil. Dalam perkembangannya, usul "rancangan pasal-pasal ZEE" diajukan secara resmi oleh delegasi Kenya dalam sidang "Seabed-Committee" tanggal 18 Agustus 1972 dan kemudian dimasukkan dalam "list of subjects and issues" untuk dibahas pada KHL III tahun 1973.⁴

Dalam sidang-sidang KHL III, masalah ZEE 200 mil ini mengundang perdebatan hangat di antara negara-negara peserta yang masing-masing mempunyai latar belakang kepentingan yang berbeda. Yang menjadi masalah utama adalah "kedudukan hukum" ZEE itu sendiri, yaitu apakah zona ini merupakan bagian laut bebas atau suatu rezim hukum tersendiri.

Negara-negara besar maritim, terutama AS, Uni Soviet, Jepang dan Jerman Barat berpendapat bahwa ZEE tersebut harus tetap laut bebas, di mana negara-negara pantai hanya diberi wewenang tertentu terhadap kekayaan alamnya saja. Kebebasan lautan, termasuk kebebasan menggunakannya untuk keperluan militer, harus tetap dijamin bagi semua bangsa. Sebaliknya negara-negara pantai, khususnya negara-negara berkembang, dengan gigih mempertahankan bahwa konsep ZEE merupakan suatu konsepsi "sui generis" dengan ketentuannya sendiri mengenai hak-hak dan kewajiban

1 Negara-negara itu adalah Benin, Brasilia, Ekuador, Guinea, Panama, Peru, Sierra Leone, Somalia (*ibid.*, hal. 138)

2 Negara-negara itu adalah Argentina, Bangladesh, Chili, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, India, Islandia, Meksiko, Uruguay, Nicaragua dan USA (*ibid.*)

3 Sehubungan dengan tuntutan yurisdiksi 200 mil, negara-negara Amerika Latin telah menghasilkan Deklarasi Montevideo dan Deklarasi Lima (1970), Deklarasi Santo Domingo (1972), Resolusi Komite Hukum Antar Amerika (1971 dan 1973); sedangkan negara-negara Afrika dan Asia telah menghasilkan Laporan Sub-Komite AALCC (Asian African Legal Consultative Committee) 1971 dan 1972, Kesimpulan-kesimpulan Laporan Umum Seminar Regional negara-negara Afrika mengenai Hukum Laut di Yaounde (Juni 1972), dan Deklarasi Masalah-masalah Hukum Laut Organisasi Persatuan Afrika (1973). Praktek negara-negara itu merupakan pengembangan konsep ZEE 200 mil (*ibid.*, hal. 143-162)

4 *Ibid.*, hal. 174

negara. Mereka menentang dipertahankannya status laut bebas bagi zona tersebut, walaupun mengakui beberapa hak laut bebas dengan ketentuan bahwa hak-hak tersebut harus diperinci dengan jelas.

Negara-negara tak berpantai dan yang secara geografis mempunyai kedudukan tidak menguntungkan menuntut hak-hak yang sama dengan negara-negara pantai, tidak saja di bidang perikanan tetapi juga terhadap sumber-sumber kekayaan laut lainnya di dasar laut. Tetapi negara-negara pantai hanya bersedia memberikan partisipasi kepada mereka untuk kelebihan (surplus) ikan yang tidak dapat diambil oleh negara-negara pantai.¹

Akhirnya setelah memakan waktu yang cukup lama, ketentuan-ketentuan mengenai ZEE 200 mil dapat dirumuskan, di mana kepentingan semua pihak dapat ditampung dengan tidak saling merugikan. Dengan demikian ZEE 200 mil tidak dikualifikasikan sebagai laut bebas tetapi juga tidak sebagai laut wilayah, melainkan sebagai suatu rezim "sui generis" (mempunyai ketentuan hukum tersendiri). Setelah mengalami amandemen-amandemen dalam ISNT (Informal Single Negotiating Text) dan RSNT (Revised Single Negotiating Text), ketentuan-ketentuan ZEE 200 mil dimuat dalam pasal 55-75 Bab V ISNT (Informal Composite Negotiating Text).

Walaupun ketentuan-ketentuan ZEE dalam Bab V ICNT ini belum berha-diresmikan menjadi suatu konvensi hukum laut internasional, dengan ma-n banyak negara yang mengumumkan ZEE 200 mil, maka rezim itu me-nui proses pembentukan hukum kebiasaan internasional dewasa ini telah menjadi hukum laut internasional.² Indonesia mengikuti jejak negara-negara nnya dan mengumumkan ZEE 200 mil pada tanggal 21 Maret 1980.

PENGUMUMAN PEMERINTAH R.I. TENTANG ZEE 200 MIL INDONESIA DAN KETENTUAN-KETENTUAN ZEE INTERNASIONAL

Pengumuman Pemerintah tentang ZEE 200 mil Indonesia memuat beberapa pokok, yaitu mengenai penetapan jalur ZEE Indonesia, hak-hak ber-tulat untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi, pelaksanaan hak-hak ber-tulat tersebut, pengakuan mengenai kebebasan-kebebasan tertentu dan ssediaan mengadakan perundingan mengenai penetapan batas.

¹ Lihat Hasyim Djalal, *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut*, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1979), hal. 108-109

² *Penjelasan Menteri Luar Negeri Mengenai Pengumuman Pemerintah Tentang ZEE Indonesia Selebar 200 Mil*, Jakarta, 21 Maret 1980

Pokok-pokok yang dikemukakan dalam pengumuman pemerintah ini pada hakekatnya didasarkan pada ketentuan-ketentuan internasional mengenai rezim ZEE 200 mil yang perumusannya tercantum dalam Bab V ICNT pasal 55-75.

Pasal 55 Bab V ICNT memuat ketentuan mengenai "Rezim Hukum Khusus ZEE" yang menetapkan antara lain bahwa "ZEE adalah suatu wilayah di luar dan berbatasan dengan laut wilayah yang tunduk kepada suatu rezim khusus yang diatur dalam bab ini (bab 5)...".¹ Dalam pasal 57 dimuat ketentuan mengenai "Lebar ZEE" yang menetapkan bahwa "ZEE tidak akan melebihi 200 mil diukur dari garis-garis pangkal dari mana laut wilayah diukur".²

Paragraf pertama (1) pengumuman pemerintah mengemukakan bahwa ZEE Indonesia ialah jalur di luar laut wilayah Indonesia sebagaimana ditetapkan berdasarkan UU No. 4/Prp. Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia, yang lebarnya 200 mil laut diukur dari garis-garis pangkal Laut Wilayah Indonesia.³ Menurut UU tersebut laut wilayah selebar 12 mil diukur dari garis-garis pangkal lurus dari ujung ke ujung yang menghubungkan titik-titik terluar dari pulau-pulau terluar Indonesia. Akibat penarikan garis pangkal seperti itu, jalur laut wilayah akan melingkari Kepulauan Indonesia dan perairan yang terletak sebelah dalam garis pangkal menjadi perairan pedalaman. Dengan demikian jalur ZEE Indonesia akan mengitari Kepulauan Indonesia, yaitu dari ujung barat laut Sumatera Utara terus menuju ke arah selatan Jawa, bersambung ke Nusatenggara sampai batas Timor sebelah selatan Irian Jaya. Kemudian mulai dari Irian Jaya sebelah utara menyusur ke arah barat laut sepanjang garis perairan sampai di sekitar Sangir Talaud dan Kalimantan (lihat Gambar 1). Dari paragraf pertama ini dapat dilihat bahwa ZEE Indonesia ditetapkan berdasarkan Prinsip Negara Nusantara menurut UU No. 4/Prp. Tahun 1960 dan bukan berdasarkan Prinsip Negara Nusantara menurut ICNT.⁴ Tetapi berbeda dengan Indonesia, jika ketentuan jalur ZEE yang dimuat dalam pasal-pasal tersebut di atas diterapkan oleh negara-negara pantai dari suatu benua akan dihasilkan jalur ZEE yang mengikuti garis pantai benua itu.

Akibat penerapan ZEE Indonesia tersebut di atas, luas wilayah Indonesia baik berupa darat maupun air dan landas kontinen secara keseluruhan menjadi sekitar 8,5 juta km². Sebelum UU No. 4/Prp. Tahun 1960 diterapkan wila-

1 A/CONF.62/WP.10/REV.3, 27 Agustus 1980

2 *Ibid.*

3 Lihat Lampiran A

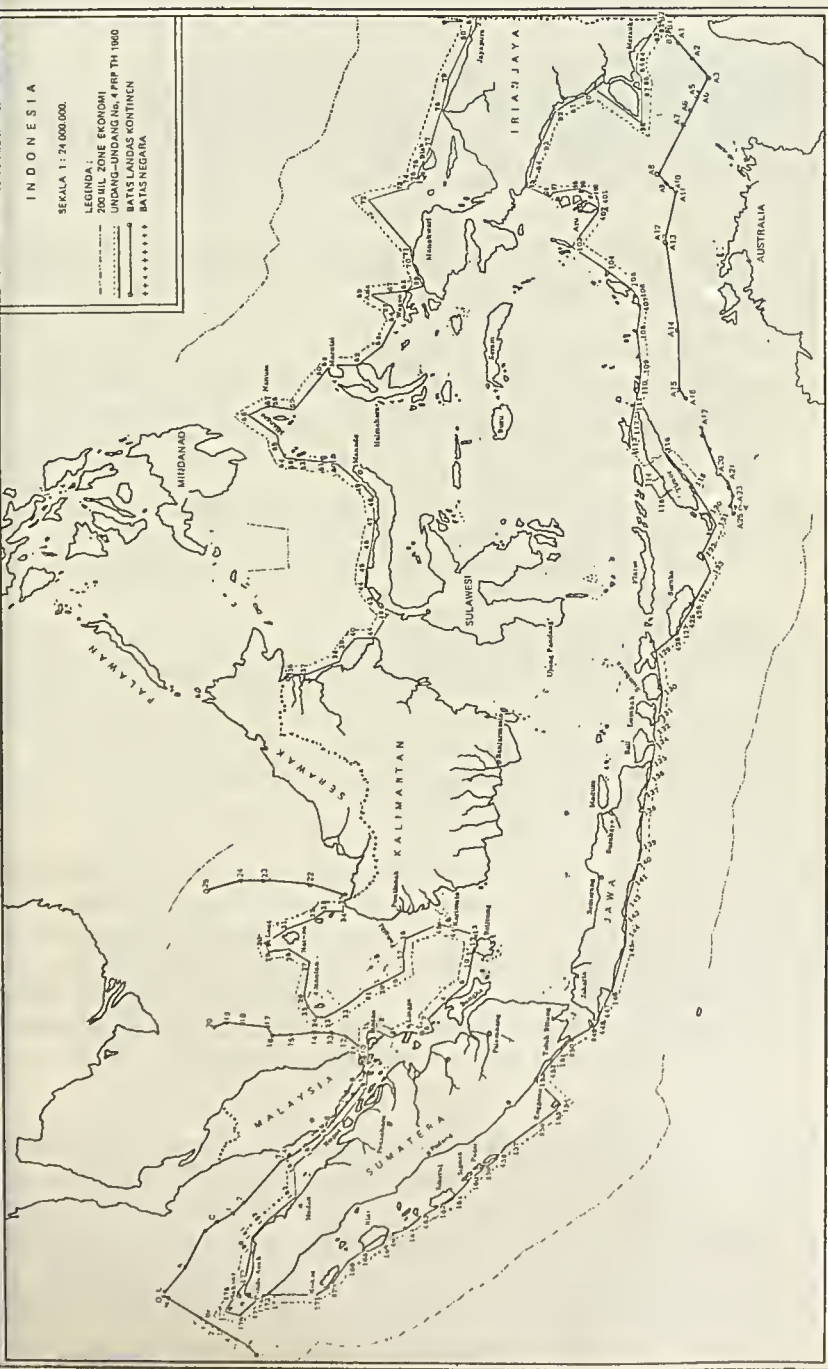
4 Lihat Mochtar Kusumaatmadja, "Beberapa Permasalahan Politik Sekitar Pengumuman Pemerintah R.I. tentang ZEE Indonesia", *Hukum dan Pembangunan*, No. 4 Th.X, 1980 hal. 386

INDONESIA

SEKALA 1 : 24 000 000.

LEGENDA :

- 100 MIL. ZONE EKONOMI
- UNDANG-UNDANG No. 4 PRP TH 1960
- BATAS LANDAS KONTINEN
- BATAS NEGARA



Sumber: Mochtar Kusumaatmadja, *Konsepsi Hukum Negara Nusantara pada Konferensi Hukum Laut III*, (Jakarta: Idayu Press, 1977)

yah Indonesia hanya sekitar 2 juta km². Dengan diterapkannya UU itu, luasnya bertambah menjadi sekitar 5,2 juta km², berdasarkan Pengumuman Pemerintah mengenai Landas Kontinen 1969 menjadi sekitar 6 juta km², dan akibat penerapan ZEE 200 mil bertambah sekitar 2,5 juta km² menjadi 8,5 juta km².¹

Pasal 56 Bab V ICNT menetapkan "hak-hak, yurisdiksi dan kewajiban negara-negara pantai dalam ZEE".

"1. Dalam ZEE, negara-negara pantai mempunyai:

- (a) hak-hak berdaulat untuk mengadakan eksplorasi dan eksploitasi, pemeliharaan dan pengelolaan sumber-sumber daya hayati dan nonhayati dari dasar laut dan tanah di bawahnya serta perairan di atasnya, dan berkenaan dengan kegiatan-kegiatan eksplorasi dan eksploitasi ekonomis lainnya di zona tersebut, seperti pembangkitan tenaga dari air, arus dan angin;
 - (b) yurisdiksi sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan-ketentuan yang relevan dari konvensi ini mengenai:
 - (i) pembuatan dan penggunaan pulau-pulau buatan, instalasi-instalasi dan bangunan-bangunan;
 - (ii) penelitian ilmiah mengenai laut;
 - (iii) perlindungan dan pelestarian lingkungan laut;
 - (c) hak-hak dan kewajiban-kewajiban lain yang ditetapkan dalam konvensi ini;
2. Dalam penggunaan hak-haknya dan pelaksanaan kewajiban-kewajibannya menurut konvensi ini dalam ZEE, negara-negara pantai akan sewajarnya memperhatikan hak-hak dan kewajiban-kewajiban negara-negara lainnya ...;
3. Penggunaan hak-hak dalam pasal ini yang berhubungan dengan dasar laut dan tanah di bawahnya akan diatur sesuai dengan ketentuan Bab VI."²

Pasal 56 ayat 1 a, b,c tersebut adalah sesuai dengan Pengumuman Pemerintah ZEE Indonesia paragraf 2 (dua)³ yang menetapkan hak-hak berdaulat Indonesia dalam jalur ZEE-nya. Demikian pula ketentuan pasal 56 ayat 3 itu sesuai dengan paragraf 3 Pengumuman Pemerintah tersebut, yang antara lain menegaskan bahwa hak-hak berdaulat Indonesia yang disebutkan dalam paragraf 2 sepanjang berkaitan dengan dasar laut dan tanah di bawahnya tetap dilaksanakan menurut UU No. 4/Prp. Tahun 1960 dan UU R.I. Tahun 1973.⁴

Menurut UU No. 4/Prp. Tahun 1960 (UU mengenai Perairan Indonesia), hak-hak berdaulat Indonesia yang tercantum dalam paragraf 2 atas dasar laut dan tanah di bawahnya yang berada di perairan pedalaman dan laut wilayah adalah sepenuhnya, termasuk perairan di atasnya. Tetapi dalam UU R.I. No.

1 Lihat St. Munadjat Danusaputro, "Wawasan Nusantara & ZEE Indonesia", *Ketahanan Nasional*, No. 27, Th.IX/1980, hal. 25-26

2 A/CONF.62/WP.10/REV.3, 27 Agustus 1980

3 Lihat Lampiran A

4 *Ibid.*

/73 (UU mengenai Landas Kontinen), hak-hak berdaulat Indonesia tersebut terbatas pada sumber-sumber daya nonhayati (sumber kekayaan mineral dan tak bernyawa lainnya) yang terdapat di landas kontinen.¹ Hak-hak berdaulat atas landas kontinen ini penuh dan eksklusif, yaitu apabila Indonesia tidak atau belum mengadakan penggalian sumber-sumber daya nonhayatinya, maka tidak seorangpun diperkenankan untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi landas kontinen itu tanpa izin yang nyata dari Indonesia. Sebaliknya sumber-sumber daya hayati yang terdapat di perairan di atasnya adalah bebas dan tidak berada di bawah kedaulatan Indonesia. Tetapi dengan diumumkankannya ZEE Indonesia tersebut di atas, maka Indonesia mempunyai hak-hak berdaulat yang disebutkan dalam paragraf 2.

Selanjutnya dalam pasal 58 ayat 1 dimuat ketentuan mengenai "Hak-hak dan kewajiban-kewajiban negara-negara lainnya dalam ZEE":

- "1. Dalam ZEE, semua negara, apakah negara pantai atau negara tidak berpantai, menikmati, sejauh sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang relevan dengan konvensi ini, kebebasan-kebebasan pelayaran dan penerbangan dan pemasangan kabel-kabel dan pipa-pipa di dasar laut yang disebutkan dalam pasal 87..."²

Dengan demikian kebebasan-kebebasan yang disebutkan dalam pasal 58 ayat 1 dilaksanakan oleh Indonesia seperti yang dikemukakan dalam paragraf 4 Pengumuman Pemerintah.³

Penetapan batas ZEE antara negara-negara yang berbatasan berdampingan dan berhadapan dimuat dalam pasal 74.

- "1. Penetapan batas ZEE di antara negara-negara yang berhadapan dan berdampingan akan ditetapkan melalui persetujuan sesuai dengan hukum internasional. Persetujuan seperti ini akan sesuai dengan prinsip-prinsip yang adil, dengan menggunakan garis tengah atau garis sama jarak, di mana perlu, dan mempertimbangkan semua keadaan yang umum dalam wilayah yang bersangkutan;
2. Jika tidak ada persetujuan yang dapat dicapai dalam jangka waktu tertentu, negara-negara yang bersangkutan akan memilih prosedur yang ditetapkan dalam Bab XV (Settlement Dispute);
3. Sementara belum ada persetujuan yang disebutkan dalam paragraf 1, negara-negara yang bersangkutan, dengan suatu semangat pengertian dan kerja sama, akan mengadakan usaha memulai pengaturan-pengaturan sementara yang bersifat praktis dan, selama masa peralihan ini tidak membahayakan dan merintangi dicapainya persetujuan akhir...;
4. Di mana ada suatu persetujuan yang berlaku di antara negara-negara yang bersangkutan, masalah-masalah yang berhubungan dengan penetapan batas ZEE, akan ditentukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan persetujuan itu."⁴

1 Landas Kontinen Indonesia ialah dasar laut dan tanah di bawahnya di luar perairan wilayah Indonesia sebagaimana diatur dalam UU No. 4/Prp. Tahun 1960 sampai kedalaman 200 m atau lebih, yang masih memungkinkan eksplorasi dan eksploitasi kekayaan alam.

2 A/CONF.62/WP.10/REV.3, 27 Agustus 1980

3 Lihat Lampiran A

4 A/CONF.62/WP.10/REV.3, 27 Agustus 1980

Dengan demikian apa yang ditegaskan dalam paragraf 5 tentang kesediaan Indonesia untuk mengadakan perundingan mengenai masalah penetapan batas adalah sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam pasal 74 tersebut di atas.

Paragraf 6 Pengumuman Pemerintah yang menyebutkan bahwa ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam ZEE Indonesia akan diatur dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya adalah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam pasal 73 ayat 1.

Dalam pasal ini dimuat ketentuan-ketentuan tentang "Pelaksanaan undang-undang dan peraturan-peraturan negara pantai", sebagai berikut:

- "1. Negara pantai boleh, dalam pelaksanaan hak-hak berdaulatnya untuk mengeksploitasi, mengeksplorasi, memelihara dan mengelola sumber-sumber daya hayati dalam ZEE, mengambil tindakan-tindakan menaiki kapal, pengawasan, penangkapan-penangkapan dan tindakan-tindakan pengadilan sebagaimana diperlukan untuk menjamin pelaksanaan undang-undang dan peraturan-peraturan yang dibuat sesuai dengan konvensi ini."¹

Dari uraian di atas terlihat bahwa Pengumuman Pemerintah Indonesia tentang ZEE 200 mil sesuai dengan ketentuan-ketentuan internasional yang berlaku. Ketentuan-ketentuan internasional ini memang merupakan hasil kompromi dari berbagai kepentingan negara yang bersangkutan, baik kepentingan negara-negara pantai maupun negara-negara lainnya. Indonesia sebagai negara pantai menyadari betapa pentingnya untuk mengambil tindakan bagi pencadangan dan pengamanan sumber-sumber daya hayati dan nonhayati yang terdapat dalam ZEE 200 milnya. Salah satu langkah yang perlu diambil dalam rangka itu adalah mengadakan perjanjian penetapan batas laut wilayah, landas kontinen dan ZEE 200 mil.

MASALAH PENETAPAN BATAS LANDAS KONTINEN DAN ZEE INDONESIA

Sejauh ini Indonesia telah mengadakan 7 perjanjian batas landas kontinen dan 3 perjanjian batas laut wilayah dengan negara-negara tetangganya. Perjanjian-perjanjian ini dinyatakan tetap berlaku dan diakui.² Pernyataan

1 *Ibid.*

2 Antara Indonesia dan Australia telah diadakan perjanjian batas landas kontinen di Laut Arafuru dan bagian utara Irian di Canberra (1971). Tahun 1972 diadakan perjanjian batas landas kontinen sebagai persetujuan tambahan di bagian selatan Tanimbar dan Laut Timor. Kemudian perjanjian dilengkapi dengan perjanjian batas laut wilayah di bagian selatan Irian Jaya (1973) (Lihat Badan Penelitian dan Pengembangan Masalah Luar Negeri, *Wawasan Negara Nusantara dan Hukum Laut Indonesia*, Jakarta: DEPLU, 1976, hal. 50-59 dan 68-74; lihat juga Hasyim Djalal, *op. cit.*, hal. 168)

i dan kesediaan Indonesia untuk mengadakan perundingan penetapan batas ZEE, selain menghindari timbulnya reaksi-reaksi negatif, juga sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada.

Dalam pasal 56 ayat 3 Bab V ICNT dan paragraf 3 Pengumuman Pemerin-
h ditegaskan bahwa hak-hak berdaulat yang diakui dan berkaitan dengan
dasar laut dan tanah di bawahnya akan diatur sesuai dengan ketentuan landas
kontinen. Dengan demikian apabila dasar laut di bawah ZEE 200 mil
merupakan landas kontinen, maka yang berlaku adalah rezim landas kon-
tinen. Oleh karena itu perjanjian-perjanjian batas landas kontinen yang sudah
ada tetap berlaku. Dengan demikian perairan di atas landas kontinen yang
sebelum pengumuman ZEE Indonesia merupakan perairan bebas, maka
dengan keluarnya pengumuman tersebut harus diadakan penetapan batas
ZEE.

Apabila lebar perairan di antara Indonesia dan negara-negara tetangganya
kurang dari 24 mil, maka berlaku perjanjian batas laut wilayah yang telah
diadakan. Tetapi apabila lebar perairan tersebut lebih dari 24 mil dan kurang
dari 400 mil, maka diperlukan suatu perjanjian penetapan baru karena garis
batas ZEE 200 mil "tumpang tindih". Selain itu penetapan batas ZEE dapat
menimbulkan persoalan apabila negara-negara yang berbatasan menganut
prinsip yang berbeda.

Negara-negara tetangga Indonesia, yaitu Vietnam, Australia, Malaysia,
Filipina dan Papua Nugini (PNG) termasuk 90 negara yang telah mengumum-
kan ZEE 200 mil. Dengan negara-negara ini Indonesia harus mengadakan
penetapan batas ZEE selain harus menyelesaikan beberapa perundingan
mengenai penetapan batas landas kontinen yang sedang dalam proses.

Di antara negara-negara ini, masalah penetapan ZEE 200 mil antara In-
donesia dan Papua Nugini (PNG) tidak menimbulkan persoalan, antara lain
karena masih diakuinya perjanjian-perjanjian yang diadakan sebelumnya an-
tara Indonesia dan Australia sebelum PNG diberi kemerdekaan Australia
tanggal 16 September 1975.

Setelah PNG merdeka, masalah penetapan batas antara kedua negara baik
batas darat dan laut maupun dasar laut dibicarakan lagi. Pembicaraan dimulai
dalam pertemuan Menlu Mochtar Kusumaatmadja dan Menteri Luar Negeri
dan Perdagangan Ebia Olewale di Port Moresby tanggal 11-14 Desember
1978.¹ Dalam Pernyataan Bersama mereka selain dinyatakan bahwa

¹ Sebelumnya bulan Mei 1978 telah dikeluarkan juga Pernyataan Bersama kedua negara. Lihat
R.S. Roosman, "Persetujuan Perbatasan Indonesia-Papua Nugini", *Analisa*, Tahun IX,
No. 9, 1980, hal. 812-813

perjanjian-perjanjian terdahulu tetap berlaku dan akan diadakan persetujuan akhir mengenai penetapan batas kedua negara, juga disebutkan tindakan-tindakan yang diambil PNG untuk menetapkan Zona Perikanan 200 milnya serta kebijaksanaan mengenai pengelolaan sumber-sumber daya hayati dalam zona tersebut. Dalam Pernyataan Bersama kedua negara yang dikeluarkan Departemen Luar Negeri PNG tanggal 18 Oktober 1979 di Port Moresby disebutkan bahwa telah dilangsungkan perundingan mengenai rancangan persetujuan perbatasan laut dan dasar laut di bagian utara PNG.¹ Dengan diumumkannya ZEE 200 mil Indonesia tanggal 21 Maret 1980, maka perlu diadakan penetapan batas ZEE kedua negara, terutama sehubungan dengan tindakan-tindakan yang telah diambil PNG dalam menetapkan Zona Perikanan (Maret 1978). Dalam rangka itu pada tanggal 29 Mei-6 Juni 1980 diadakan perundingan antara Indonesia dan PNG di Port Moresby mengenai batas-batas maritim kedua negara. Dalam perundingan ini berhasil diparafrasekan suatu Naskah Persetujuan Batas-batas Maritim kedua negara yang akan ditandatangani di Jakarta.²

Akhirnya dalam kunjungan PM Yulius Chan ke Jakarta tanggal 11-12 Desember 1980 ditandatangani persetujuan penetapan batas-batas maritim kedua negara. Dalam persetujuan itu ditetapkan batas-batas landas kontinental ZEE dan Zona Perikanan di bagian utara dan selatan kedua negara. Para nelayan diijinkan untuk melanjutkan penangkapan ikan mereka secara bebas dalam wilayah tersebut dan setiap penemuan minyak, gas dan sumber mineral lainnya dalam wilayah perbatasan akan dibagi dengan adil. Persetujuan ini melengkapi perjanjian-perjanjian yang telah diadakan sebelumnya.³ Dengan demikian masalah penetapan batas kedua negara telah dapat diselesaikan.

Penetapan batas landas kontinental di perairan selatan Timor Timur antara Indonesia dan Australia tidak selancar itu. Perairan ini merupakan satu-satunya tempat di mana batas laut antara Indonesia dan Australia belum ditetapkan, karena ketika masalah batas landas kontinental di bagian barat dan timurnya diselesaikan, Timor Timur masih merupakan bagian Portugal. Setelah Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia, maka Indonesia dan Australia harus menyelesaikan penetapan batas landas kontinental di bagian selatan Timor Timur ini.

Dewasa ini terdapat suatu "gap" di bagian selatan tersebut antara garis batas bagian barat dan bagian timur sebagai hasil perjanjian tahun 1971 dan

1 *Ibid.*, hal. 820

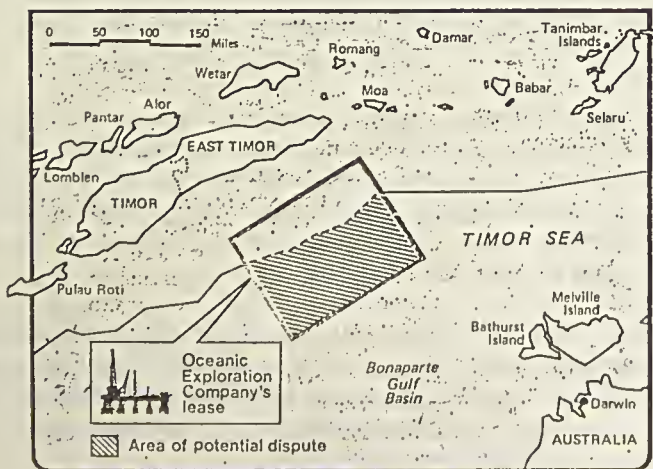
2 DEPLU, "Press Release DEPLU R.I. tentang Perundingan R.I. dan Papua Nugini di Port Moresby Mengenai Batas-batas Kedua Negara", *Pewartu*, Tahun IV, 1980, hal. 88

3 Peter Rodgers, "Problems? What problems?", *FEER*, 19 Desember 1980, hal. 12-13

1972 (lihat Gambar 1 pada titik-titik A₁₆-A₁₇). Penetapan batas antara Indonesia dan Australia di bagian barat dan timur yang berdasarkan suatu formula¹ telah mengakibatkan $\frac{3}{4}$ landas kontinen di perairan tersebut berada di bawah pengawasan Australia.

Sebelumnya antara Portugal dan Australia telah timbul perbedaan pendapat mengenai landas kontinen di perairan tersebut. Australia mengemukakan bahwa ada dua landas kontinen yang berbeda yang dipisahkan oleh "Timor Trough" (Lembah Timor) yang terletak 60 mil sebelah selatan Pulau Timor dan 300 mil di sebelah utara Darwin. Sebaliknya Portugal berpendapat bahwa hanya ada satu landas kontinen yang berlanjut (one continuous continental shelf) dan suatu "garis tengah" seharusnya ditarik antara Australia dan Timor. Pada tahun 1974 Portugal memberi ijin konsesi kepada perusahaan minyak Amerika "Oceanic Exploration Company" sampai garis batas yang dituntutnya, yaitu garis tengah. Hal ini diprotes oleh Australia karena ijin tersebut memotong (melampaui) wilayah konsesi berbagai perusahaan minyak asing yang diberi ijin oleh Australia sampai pada batas garis batas yang dituntutnya (sampai trough) (lihat Gambar 2).

Gambar 2



Sumber: Michael Richardson, "Drawing the Seabed Line",
FEER, 10 Maret 1978

¹ Lihat uraian selengkapnya dalam buku Hasyim Djalal, *op. cit.*, hal. 169-170

Dalam usaha penetapan batas landas kontinen antara Indonesia dan Australia, perusahaan minyak Oceanic mengharapkan Indonesia memberi ijin seperti yang diberikan Portugal. Bagi Australia, jika Indonesia memenuhi harapan itu dan mengubah formula perjanjian tahun 1971 dan 1972, maka ijin konsesi itu akan memotong 6 wilayah konsesi Australia. Australia mengharapkan Indonesia melanjutkan penarikan garis batas "yang kurang lebih lurus" dari garis-garis batas yang telah dicapai (ditandatangani).¹ Oleh karena itu sejauh ini persetujuan bersama antara kedua negara belum tercapai, biarpun telah diadakan 3 kali perundingan, yaitu pertama di Canberra (14 Pebruari 1979), kedua di Jakarta (22-26 Mei 1979) dan ketiga di Canberra.²

Selain itu, Indonesia harus menetapkan garis batas ZEE 200 mil dengan Australia yang telah mengeluarkan pengumuman Zona Perikanan 200 mil pada tanggal 1 Nopember 1979.³

Sebelum mengeluarkan Pengumuman ZEE 200 milnya, Indonesia sudah cemas dengan Pengumuman Zona Perikanan Australia itu karena dalam menentukan Zona Perikananannya, Australia menarik garis batas dengan prinsip "garis tengah" tanpa mempertimbangkan "keadaan khusus". Akibat penarikan garis tengah semacam itu, maka garis batas tersebut terletak jauh di perairan Pulau Roti dan Timor Timur, karena garis batas itu ditarik dari titik-titik terluar, yakni Pulau-pulau Ashmore, Cartier dan Scotchreef yang berada jauh di luar Benua Australia, tapi dekat dengan Indonesia. Keadaan ini dalam praktek hukum internasional masa kini merupakan salah satu kriterium "keadaan khusus". Dalam keadaan serupa itu, maka sistem penarikan garis batas kedua negara harus berdasarkan "prinsip-prinsip adil". Selain itu Indonesia khawatir bahwa cara penarikan garis Zona Perikanan 200 mil tersebut akan diajukan oleh Australia dalam perundingan penetapan batas landas kontinen yang belum selesai, dan paling tidak akan dijadikan alasan untuk memperkuat posisinya dalam perundingan.⁴

Dewasa ini baik Australia maupun Indonesia telah menyatakan bersedia untuk mengadakan perundingan guna menyelesaikan penetapan batas ZEE mereka. Dicapainya suatu persetujuan mengenai batas landas kontinen di bagian selatan Timor Timur diharapkan dapat mempermudah dicapainya persetujuan batas ZEE antara kedua negara.

1 Lihat Michael Richardson, "Drawing the Seabed Line", *FEER*, 10 Maret 1978, hal. 81

2 *Warta Berita*, 31 Januari 1979, dan 25 Mei 1979

3 *Sinar Harapan*, 23 Oktober 1979

4 *Ibid.*

Indonesia juga menemui kesulitan dalam perundingan penetapan batas landas kontinennya dengan Vietnam sebagai akibat perbedaan pendapat mengenai sistem penetapan batas antara kedua negara. Vietnam menginginkan prinsip "thalweg" bagi penetapan batas landas kontinennya. Prinsip ini biasa dipakai untuk menentukan garis batas negara yang dibatasi sungai, yaitu alur-alur terdalamnya. Hanoi menuntut bahwa suatu "trench" (parit laut) yang membentang dari Pulau Anambas sampai Pulau Natuna adalah batas landas kontinennya. Indonesia menolak adanya "trench" tersebut dan menginginkan sistem penentuan batas "garis tengah". Akibat adanya perbedaan prinsip ini, terjadi wilayah "tumpang tindih" yang harus diselesaikan dengan persetujuan bersama.¹ Telah diadakan beberapa kali perundingan yang cukup membawa kemajuan dengan adanya pergeseran dari posisi semula masing-masing pihak, sehingga daerah yang dipersengketakan makin kecil. Perundingan ke-6 diadakan di Jakarta pada tanggal 11-16 Mei 1981. Dalam perundingan ini, Vietnam melepaskan sistem "thalweg"-nya dan Indonesia memberikan konsesi-konsesi tertentu. Walaupun demikian belum tercapai persetujuan bersama, karena Vietnam menganggap konsesi yang diberikan Indonesia masih kurang, sedangkan Indonesia merasa sudah cukup.²

Vietnam telah mengumumkan Pernyataan mengenai Wilayah Perairannya pada tanggal 12 Mei 1977 dan menetapkan undang-undang maritimnya pada bulan Januari 1980. Dalam undang-undang itu antara lain ditetapkan bahwa wilayah maritim Vietnam adalah sejauh 200 mil, yaitu 12 mil laut teritorial, 2 mil wilayah penyanggah dan selebihnya ZEE.³

Sehubungan dengan masalah penetapan batas ZEE 200 mil antara Indonesia dan Vietnam, sebenarnya tidak akan terjadi wilayah tumpang tindih di antara kedua negara, apabila Vietnam berpegang pada pernyataan semulanya dalam Pernyataan Wilayah Perairannya tersebut. Dalam pernyataan itu, Vietnam menegaskan menggunakan "garis pangkal biasa" (normal base lines) dalam penetapan laut teritorialnya. Dengan demikian ZEE yang berbatasan dengan laut teritorial diukur dari garis pangkal biasa tersebut. Tetapi Vietnam telah mengubah formula ini dengan menganut teori "thalweg", yaitu menetapkan "alur-alur terdalam yang dapat dilayari dari pantai" (the deepest navigable part of the river) sebagai garis pangkal dari mana laut teritorial diukur. Garis pangkal semacam ini akan berada jauh dari pantai dan lebih jauh daripada garis pangkal biasa. Akibat penerapan garis pangkal laut

1 Lihat Asnani Usman, "Masalah Batas Landas Kontinen Indonesia-Vietnam", *Analisa*, Tahun VIII, No. 8, 1979, hal. 716-723; Guy Sacerdoti, "Smoothing Troubled Waters", *FEER*, 12 Desember 1980, hal. 19

2 *Sinar Harapan*, 26 Mei 1981

3 Lihat Max Karundeng, "Kerja Sama Pengeboran Minyak Vietnam-Soviet Meliputi Perairan Natuna", *Sinar Harapan*, 1 Oktober 1980

teritorial secara itu, penerapan ZEE akan makin jauh pula sehingga meliputi wilayah ZEE Indonesia dan terjadi tumpang tindih. Sebaliknya Indonesia tetap berpendapat tidak ada wilayah tumpang tindih dengan Vietnam.¹

Perbedaan pendapat inilah yang diperkirakan merupakan hambatan tercapainya persetujuan penetapan batas ZEE 200 mil antara kedua negara yang sampai dewasa ini masih dalam proses perundingan untuk menyelesaikan masalah batas landas kontinen.

Selanjutnya Indonesia sebagai salah satu negara anggota ASEAN menghadapi penetapan batas dengan negara-negara ASEAN lainnya walaupun sebagian besar penetapan batas-batas maritim di antara mereka telah diselesaikan.

Dengan Malaysia, Indonesia telah menandatangani perjanjian-perjanjian batas landas kontinen di Selat Malaka dan Laut Cina Selatan 1969 dan perjanjian Laut Wilayah di Selat Malaka 1973. Pada tahun 1976 dicapai suatu "memorandum of understanding" di antara kedua negara tentang pengakuan hak-hak dan kepentingan Malaysia berdasarkan sejarah di perairan Laut Cina Selatan yang memisahkan Malaysia Barat dan Timur sebagai imbalan dukungan Malaysia terhadap Wawasan Nusantara. Sebelum Pengumuman ZEE 200 mil Indonesia, Malaysia berusaha mencapai persetujuan resmi dengan Indonesia mengenai masalah tersebut. Dengan Pengumuman ZEE 200 milnya, Indonesia telah menegaskan bahwa pengumuman tersebut tidak akan mempengaruhi hak-hak dan kepentingan Malaysia. Dengan demikian untuk menjamin hak-hak dan kepentingan Malaysia tersebut sebagai imbalan dukungannya terhadap Wawasan Nusantara, perlu dicapai suatu persetujuan resmi sebagai realisasi "memorandum of understanding" itu.² Dalam usaha mencapai persetujuan resmi tersebut telah diadakan perundingan antara kedua negara di Kuala Lumpur tanggal 25-27 Pebruari 1981 dan tanggal 2 Juli 1981 di Jakarta. Dalam perundingan di Jakarta telah dibahas "counter draft persetujuan" yang telah disusun Indonesia sebagai tanggapan terhadap "draft persetujuan" Malaysia yang dibicarakan di Kuala Lumpur sebelumnya. Perundingan-perundingan itu belum menghasilkan persetujuan resmi dan kedua pihak sepakat untuk mengadakan pembicaraan lebih lanjut di Kuala Lumpur.³

Masalah lain yang timbul antara Indonesia dan Malaysia adalah mengenai diumumkannya peta baru landas kontinen Malaysia yang memasukkan Pulau Sipadan dan Ligitan ke dalam wilayahnya. Indonesia mengajukan protes

1 Guy Sacerdoti, "Flexing an Economic Muscle", *FEER*, 11 April 1980, hal. 53

2 *Warta Berita*, 17 Maret 1980

3 *Berita Buana*, 4 Juli 1981

arena menganggap kedua pulau itu sebagai wilayahnya. Masalah ini merupakan salah satu soal yang dibicarakan dalam pertemuan Presiden Suharto dan PM Hussein Onn tanggal 26 Maret 1980 di Kuantan. Sebagai hasil pembicaraan itu, kedua pihak sepakat untuk melakukan pembicaraan di masa-masa yang akan datang untuk mengatasi perselisihan mereka secara damai.¹

Sehubungan dengan Pengumuman ZEE 200 mil Malaysia tanggal 28 April 1980,² Menteri Hukum Abdul Kadir Yusof menyebutkan adanya wilayah-wilayah yang dapat dipersengketakan dengan negara-negara tetangga, termasuk Indonesia, Malaysia bersedia untuk menyelesaikannya dengan cara-cara damai lewat perundingan dan menetapkan batas-batas ZEE sesuai dengan asas-asas hukum internasional. Di bagian utara Selat Malaka dan di bagian-bagian tertentu Laut Cina Selatan, Malaysia akan memperhatikan hak-hak negara tetangga.³ Dengan demikian di perairan ini Indonesia masih harus mengadakan penetapan batas ZEE 200 mil, yaitu di perairan yang lebarnya kurang dari 400 mil tetapi lebih dari 24 mil, termasuk di bagian utara Selat Malaka. Di bagian utara Selat Malaka ini, penetapan batas ZEE 200 mil tidak saja diadakan dengan Malaysia, tetapi juga dengan Muangthai. Di perairan ini harus dicapai persetujuan batas landas kontinen.⁴ Dengan adanya rencana pernyataan ZEE 200 mil Muangthai pada pertengahan bulan Mei 1980,⁵ maka penetapan batas ZEE 200 mil di antara mereka menjadi suatu keharusan.

Dewasa ini Malaysia menunggu diterbitkannya peta Indonesia mengenai ZEE 200 mil untuk mengetahui di bagian mana terjadi tumpang tindih, termasuk di timur Sabah.⁶

Singapura juga tidak ketinggalan untuk mengamankan ZEE 200 mil dan peluasan laut teritorial sampai 12 mil, walaupun baru rencana yang diumumkan tanggal 15 September 1980.⁷ Antara Indonesia dan Singapura

Suara Karya, 11 April 1980; lihat juga K. Das, "Chasing the International Spotlight", *FEER*, 4 April 1980, hal. 12-13

S. Bhattacharya, "Maritime Boundary Dispute in South East Asia", *Strategic Analysis*, Vol. IV, No. 4, Juli 1980, hal. 165

Kompas, 29 April 1980, *Warta Berita*, 29 April 1980

Antara Indonesia dan Muangthai telah dicapai persetujuan batas landas kontinen di Selat Malaka tahun 1971; dan di bagian utara dan barat laut Selat Malaka tahun 1975. Kemudian dicapai kesepakatan yang akan dituangkan dalam suatu Persetujuan Tiga Negara (Indonesia-Muangthai-India) mengenai batas landas kontinen di Laut Andaman tahun 1978. Antara Indonesia dan India telah dicapai persetujuan batas landas kontinen di Pulau Nikobar tahun 1974; lihat Hasyim Djalal, *op. cit.*, hal. 166-167

Antara, 3 Mei 1980

Antara, 10 April 1980

Kompas, 18 September 1980

telah tercapai persetujuan penetapan batas laut wilayah pada tahun 1973 di "Main Strait" dan "Singapore Strait" yang panjangnya 24 mil. Tetapi masih ada yang harus diselesaikan, yaitu penetapan batas laut wilayah di bagian kecil di sebelah timur dan barat garis batas yang telah disetujui sampai titik-titik pertemuan garis batas ketiga negara, Indonesia, Malaysia dan Singapura. Sampai saat ini belum ada perundingan untuk menetapkan garis-garis batas tersebut.¹

Indonesia dan Pilipina sebagai negara tetangga yang berbatasan akan menghadapi masalah penetapan batas, baik batas landas kontinen maupun batas ZEE 200 mil. Pilipina mengumumkan ZEE 200 milnya pada bulan Mei 1979. Sama halnya dengan Indonesia, Pilipina menganut prinsip kepulauan dan menetapkan landas kontinen dan ZEE 200 mil yang diukur dari garis-garis pangkal dari mana diukur laut teritorial yang mengelilingi kepulauannya. Akibat penetapan landas kontinen dan ZEE 200 mil kedua negara itu, maka di bagian selatan Pilipina (selatan Mindanao) dan bagian utara Indonesia (Laut Sulawesi dan Sangir Talaud) perlu diadakan penetapan batas-batas. Di perairan antara Sangir Talaud (paling utara adalah Pulau Miangas) dan bagian selatan Mindanao diperkirakan terjadi wilayah tumpang tindih karena sempitnya perairan. Tetapi di perairan Laut Sulawesi yang sangat lebar, kemungkinan tumpang tindih lebih kecil, paling tidak garis batas akan berhimpit.

Sejauh ini Indonesia dan Pilipina baru melakukan penjajagan-penjajagan untuk membicarakan masalah penentuan batas-batas mereka.² Perundingan-perundingan belum dimulai.

Dari uraian di atas ini dapat dilihat bagaimana dan sejauh mana telah diadakan penetapan batas-batas maritim antara Indonesia dan negara-negara tetangganya. Soal ini sebagian besar telah diselesaikan dengan persetujuan bersama, tetapi penetapan batas landas kontinen masih dalam proses perundingan berhubung timbulnya perbedaan pendapat di antara mereka. Dengan adanya Pengumuman ZEE 200 mil Indonesia, maka masalah penetapan batas ZEE dengan negara-negara tetangga perlu segera diselesaikan.

PENUTUP

Penetapan batas-batas maritim, baik batas landas kontinen maupun ZEE 200 mil, merupakan persoalan utama bagi Indonesia dalam usahanya untuk

1 *Ibid.*

2 *Kompas*, 26 Maret 1980

menjamin Wawasan Nusantara tidak saja demi integritas wilayah, tetapi juga sumber-sumber kekayaan alamnya. Selain soal utama, hal ini juga soal sulit, karena meskipun negara-negara tetangga menganut prinsip-prinsip yang sama tentang rezim ZEE, dalam masalah menentukan batas ini masih belum ada kesepakatan. Sampai sidang ke-9 di New York, Konferensi Hukum Laut III belum mencapai kemajuan dalam merumuskan rezim penentuan batas ini. Yang jelas bagi Indonesia, batas ZEE dengan negara-negara tetangga harus ditetapkan berdasarkan prinsip "equidistance" (jarak sama) dengan memperhitungkan "special circumstances" (keadaan khusus), jika ada. Selain itu Indonesia berpendirian bahwa batas ZEE tidak perlu identik dengan batas landas kontinen, karena patokan-patokan yang digunakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi berbeda.¹

Dengan demikian jelaslah mengapa Indonesia menegaskan bahwa penetapan batas landas kontinen yang sudah ada tetap berlaku dan yang sedang dalam proses akan diselesaikan. Mengenai penetapan batas landas kontinen ini, negara-negara yang bersangkutan tampaknya masih membutuhkan waktu untuk menemukan titik-titik temu garis batas yang dapat diterima semua pihak. Baik waktu maupun "hubungan dan itikad baik" dalam perundingan penetapan batas banyak menentukan tercapainya persetujuan bersama. Seringkali perundingan penetapan batas-batas maritim membutuhkan waktu yang cukup lama sampai bertahun-tahun, terutama apabila terdapat perbedaan pendapat antara negara-negara yang bersangkutan. Apabila dalam jangka waktu tertentu (a reasonable period of time) belum dicapai persetujuan, negara-negara yang bersangkutan akan memilih prosedur yang ditetapkan dalam Bab XV mengenai "settlement dispute" (pasal 83 ayat 2 Bab VI).² Diharapkan Indonesia dengan negara-negara tetangganya dapat menyelesaikan masalah penetapan batas-batasnya dalam jangka waktu tertentu.

Tetapi kepentingan dalam hubungan-hubungan lain seringkali juga merupakan pendorong untuk dicapainya suatu persetujuan, sehingga tidak memakan waktu yang berlarut-larut. Karena sebagian besar penetapan batas-batas maritim antara Indonesia dan negara-negara tetangganya telah berhasil diselesaikan, maka diharapkan bahwa perundingan yang masih dalam proses akan segera menghasilkan suatu persetujuan.

Dalam penetapan batas ZEE 200 mil Indonesia dan negara-negara tetangganya, Indonesia menemui kesulitan dengan Vietnam dan Australia akibat

1 Mochtar Kusumaatmadja, "Beberapa Permasalahan Politik Sekitar Pengumuman Pemerintah R.I, tentang ZEE Indonesia", *op. cit.*, hal. 389

2 A/CONF.62/WP.10/REV.3, 27 Agustus 1980

perbedaan pendapat. Sebaliknya dengan negara-negara ASEAN tidak ada perbedaan pendapat, sehingga hal itu akan lebih mudah diselesaikan. Dengan semangat kerja sama ASEAN, mereka akan berusaha menyelesaikan penetapan batas ZEE 200 mil mereka tanpa merugikan kepentingan nasional masing-masing. Kesediaan mereka untuk menyelesaikan setiap perselisihan yang timbul dalam menentukan penetapan batas dengan cara-cara bersahabat merupakan suatu faktor positif yang ikut menjamin dicapainya persetujuan yang diinginkan. Atas dasar prinsip-prinsip hukum internasional yang berlaku, hal tersebut dapat dilaksanakan. Tinggal masalah waktu dan kesempatan.

Soal lain yang sangat penting yang harus diperhatikan ialah kemampuan Indonesia untuk mengamankan ZEE-nya, baik kemampuan konsepsional dan organisatoris maupun personal, material dan lain-lain.¹

Lampiran A

PENGUMUMAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA TENTANG ZONA EKONOMI EKSKLUSIF INDONESIA

PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

- Mengingat : bahwa peningkatan kesejahteraan Bangsa dengan memanfaatkan segenap sumber daya alam yang tersedia, baik hayati maupun nonhayati, adalah tujuan dan tekad bulat Pemerintah dan Bangsa Indonesia;
- Menyadari : bahwa untuk mencapai tujuan tersebut, sumber daya alam yang terdapat di dasar laut dan tanah di bawahnya serta air di atasnya harus dilindungi dan dikelola dengan cara yang tepat, terarah dan bijaksana;
- Mencatat : bahwa praktek Negara-negara menunjukkan telah diakuinya rezim zona ekonomi eksklusif selebar 200 mil laut sebagai bagian dari hukum laut internasional yang baru;
- Mengakui : perlunya Indonesia mengeluarkan suatu Pengumuman Pemerintah tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia;

¹ Hasyim Djalal, *op. cit.*, hal. 180

MENGUMUMKAN:

1. Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, yaitu jalur di luar Laut Wilayah Indonesia sebagaimana ditetapkan berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Prp. Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia, yang lebarnya 200 mil laut diukur dari garis-garis pangkal Laut Wilayah Indonesia.
2. Di dalam Zona Ekonomi Eksklusif tersebut, Indonesia mempunyai dan melaksanakan:
 - a. Hak-hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi, pengelolaan dan pelestarian sumber daya hayati dan nonhayati dari dasar laut dan tanah di bawahnya serta air di atasnya, dan hak-hak berdaulat untuk melakukan kegiatan-kegiatan eksplorasi dan eksploitasi ekonomis lainnya di jalur tersebut, seperti pembangkitan tenaga dari air, arus dan angin;
 - b. Yurisdiksi yang berhubungan dengan:
 - (1) pembuatan dan penggunaan pulau-pulau buatan, instalasi-instalasi dan bangunan-bangunan lainnya;
 - (2) penelitian ilmiah mengenai laut;
 - (3) pelestarian lingkungan laut; dan
 - (4) hak-hak lain berdasarkan hukum internasional.
3. Hak-hak berdaulat Indonesia, sebagaimana tersebut dalam paragraf 2 Pengumuman Pemerintah ini, sepanjang yang bertalian dengan dasar laut dan tanah di bawahnya, tetap dilaksanakan menurut ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan Indonesia tentang Perairan Indonesia dan Landas Kontinen Indonesia, persetujuan-persetujuan internasional dan ketentuan-ketentuan hukum internasional yang berlaku.
4. Di dalam Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, kebebasan pelayaran dan penerbangan internasional serta kebebasan pemasangan kabel dan pipa di bawah permukaan laut, tetap diakui sesuai dengan prinsip-prinsip hukum laut internasional yang baru.
5. Dalam hal garis batas Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia menimbulkan masalah penentuan batas dengan Negara lain yang letaknya berhadapan atau berdampingan dengan Indonesia, Pemerintah Indonesia bersedia, pada waktu yang tepat, mengadakan perundingan-perundingan dengan Negara yang bersangkutan guna mencapai persetujuan.
6. Ketentuan-ketentuan tersebut di atas akan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pengumuman Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal dikeluarkan.

Dikeluarkan di Jakarta
pada tanggal 21 Maret 1980.
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tt.
SOEHARTO

REZIM BARU DALAM HUKUM LAUT DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEKUATAN LAUT DI ASIA TENG- GARA

Endi RUKMO*

PENDAHULUAN

Pergeseran-pergeseran batas wilayah perairan negara-negara di kawasan Asia Tenggara akibat adanya ketentuan-ketentuan dan kebiasaan-kebiasaan baru di dalam Hukum Laut Internasional, seperti batas laut wilayah 12 mil, landas kontinen, prinsip archipelago dan zona ekonomi eksklusif 200 mil (Exclusive Economic Zone - EEZ 200 mile), akan mengubah batas kedaulatan negara-negara di kawasan itu dan besar kemungkinannya akan menimbulkan masalah-masalah baru. Masalah-masalah itu akan timbul karena adanya bentrokan kepentingan-kepentingan yang berbeda bukan saja antara negara-negara pantai yang bertetangga, tetapi juga antara negara-negara pantai di kawasan itu dan negara-negara besar yang menganggap kawasan Asia Tenggara sangat vital bagi kepentingan nasional mereka.

Seperti diketahui, hampir semua negara di kawasan Asia Tenggara, kecuali Laos, adalah negara-negara yang berbatasan dengan laut, atau biasa disebut negara-negara pantai (coastal states), dan bahkan Indonesia dan Pilipina telah menyatakan klaimnya sebagai negara-negara kepulauan yang menuntut pengaturan tersendiri. Semua negara pantai dan kepulauan itu telah menyatakan klaim mereka atas batas wilayah kedaulatan yang baru, yaitu batas wilayah 12 mil, landas kontinen dan EEZ 200 mil. Akibat dari klaim baru tersebut di antara mereka sendiri timbul masalah baru, misalnya masalah wilayah yang tumpang tindih (overlapping territory). Sebagian telah diselesaikan melalui perundingan-perundingan secara bilateral, tetapi sebagian masih dalam proses perundingan dan ada pula yang belum dirundingkan.

Tulisan ini tidak akan membahas baik perundingan-perundingan bilateral antara negara-negara pantai dan kepulauan setempat ataupun sengketa

* Staf CSIS

itorial di antara mereka, karena masalah ini akan dibahas di dalam tulisan En. Tetapi tulisan ini lebih menitikberatkan pembahasan mengenai implikasi-implikasi rezim baru hukum laut terhadap negara-negara besar yang mempunyai kekuatan laut dan yang kelangsungan hidupnya sangat tergantung pada kawasan ini.

PERBEDAAN KEPENTINGAN

Bertitik tolak pada kepentingan-kepentingan negara-negara besar seperti Amerika Serikat, Uni Soviet, Jepang dan RRC, kawasan Asia Tenggara mempunyai arti strategis tersendiri baik secara militer maupun ekonomi. Arti strategis kawasan ini bukanlah pertama-tama karena bertumpuknya sumber-sumber bahan mentah atau energi, tetapi karena letaknya yang strategis. Kawasan ini bukan saja penting bagi jalur komersial antar negara, tetapi juga untuk strategi global Angkatan Laut negara-negara besar, terutama Amerika Serikat dan Uni Soviet.

Pada dasarnya kepentingan-kepentingan nasional negara-negara besar ini tidak selalu sama, karena mereka mempunyai dasar persepsi strategis yang berbeda mengenai kawasan Asia Tenggara. Misalnya saja Amerika Serikat dan Jepang mempunyai kepentingan yang sama atas kawasan Asia Tenggara, yang sangat penting bagi jalur suplai minyak mereka dari Teluk Parsi. Jalur suplai minyak lewat kawasan Asia Tenggara adalah jalur yang mempunyai jarak terdekat baik dari Teluk Parsi ke Jepang, maupun dari Teluk Parsi ke Kalifornia. Hal ini sangat menguntungkan kedua negara tersebut karena dapat mengurangi biaya yang tidak sedikit. Oleh karenanya sekitar 50.000 tanker minyak lewat di selat-selat Asia Tenggara setiap tahunnya dengan mengangkut kurang lebih 1.890 juta barrel minyak mentah ke Jepang dan sedikit kurang dari jumlah tersebut ke Amerika Serikat.¹

Lebih lanjut Amerika Serikat sendiri memandang perairan kawasan Asia Tenggara sangat penting bagi kepentingan strategi globalnya. Misalnya Selat Lombok yang bersambung dengan Selat Makasar dianggap paling cocok bagi kapal militernya. Dua selat ini sangat baik untuk lalu lintas satuan Angkatan Laut baik satuan tugas Kapal Induk maupun satuan tugas kapal selam nuklirnya (SSBNs) dari pangkalan mereka di Teluk Subic dan Pulau Guam di Samudera Pasifik ke Samudera Hindia dan sebaliknya. Seperti diketahui, Amerika Serikat mempunyai dua kepentingan pokok dengan kehadirannya di Samudera Hindia, yaitu pertama, melindungi jalur-jalur suplai energinya.

¹ Jeremiah J. Sullivan, *Pacific Basin Enterprise and the Changing Law of the Sea*, Lexington Books, 1977, hal. 120

Kedua, Samudera Hindia sangat penting bagi Amerika Serikat dilihat dari sudut konfliknya dengan Uni Soviet. Wilayah Samudera Hindia sangat strategis untuk meluncurkan peluru-peluru kendali (rudal-rudal) yang berkepala nuklir ke sasaran-sasaran di wilayah Uni Soviet.¹ Di samping itu kedua selat tersebut juga sangat cocok bagi jalur kapal-kapal tanker raksasa (Very Large Crude Carriers = VLCCs), mengingat kedalamannya dan lebarnya. VLCCs tersebut masing-masing dapat mengangkut sekitar 500.000 ton minyak mentah (1 ton = 6,29 barrel).²

Selat-selat lain seperti Selat Ombai dan Selat Wetar, meskipun jaraknya lebih jauh, tidak terlalu padat dan cocok untuk tujuan-tujuan militer demi menghindarkan pengintaian dari kapal-kapal musuh. Sementara itu Selat Malaka merupakan selat yang paling memperkecil jarak dari Okinawa maupun dari Laut Cina Selatan ke Samudera Hindia. Tetapi selat ini sudah terlalu padat dan makin dangkal serta sempit, sehingga kurang tepat untuk VLCCs misalnya.

Bagi Uni Soviet pun perairan di kawasan Asia Tenggara, terutama Selat Malaka, sangat penting bagi jalur strategi militernya. Perairan ini adalah yang paling dekat jaraknya dari Vladivostok ke Samudera Hindia, yang dianggap Uni Soviet sangat vital bagi pertahanan nasionalnya. Berbeda dengan Amerika Serikat, yang mempunyai banyak pangkalan darat yang mendukung satuan gugus tugasnya di Samudera Hindia, satuan gugus tugas Angkatan Laut Uni Soviet yang dikirim dari Vladivostok harus singgah terlebih dahulu di Singapura untuk membeli bahan bakar. Tabel berikut ini menunjukkan bahwa hingga tahun 1975 sedikitnya Singapura yang terletak di pintu masuk ke Selat Malaka itu sangat penting bagi Uni Soviet. Setiap gugus tugas yang dikirim ke Samudera Hindia selalu singgah dahulu ke Singapura untuk mengisi kembali bahan bakarnya, sehingga satuan Angkatan Laut Uni Soviet tersebut tidak perlu lagi mendarat untuk beberapa bulan. Oleh karenanya baik Amerika Serikat dan Jepang, maupun Uni Soviet sangat berkepentingan sekali akan kawasan Asia Tenggara pada umumnya dan Indonesia pada khususnya. Mereka berusaha agar selat-selat dan perairan Kepulauan Indonesia tetap terbuka untuk lalu lintas internasional. Baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet hingga kini belum menempatkan armada angkatan lautnya di Samudera Hindia secara permanen, sehingga untuk kepentingan strategi militer mereka harus mengirimkan sebagian armadanya yang berada di Samudera Pasifik atau armada yang telah ditempatkan di kawasan samudera lainnya.

1 Robert E. Osgood, "U.S. Security Interests in Ocean Law", *Survival*, (London: IISS, May/June 1975), hal. 12

2 Michael Leifer, *International Straits of the World, Malacca, Singapore and Indonesia*, (Netherlands, Sythoff & Noordhoff, 1980), hal. 2

KAPAL-KAPAL UNI SOVIET YANG SINGGAH DI SINGAPURA DARI 1971-1975 SEBELUM MENUJU KE SAMUDERA HINDIA

Kelas	Tipe	Nomor>Nama	Kedatangan
<i>1971</i>			
T-58	Minesweeper	335	Juni
Uda	Tanker	Vishera	Juli
Mayak	Cargo	Ulma	Agustus
Kazbek	Tanker	Zhitomir	Nopember
Mayak	Cargo	Ishim	Nopember
Altay	Tanker	Ishora	Desember
Polyarnik	Tanker	Polyarnik	Desember
<i>1972</i>			
Leningrad	Tanker	Zhitomir	Pebruari
Altay	Tanker	Yegorlyk	Maret
Mazbek	Tanker	Chenovtsky	April
Mayak	Cargo	Ulma	April
Amur	Repair ship	140	April
Altay	Tanker	Izhora	Juni
Kazbek	Tanker	Kradnovodsk	Juni
Kazbek	Tanker	Vladimir	Agustus
Mayak	Cargo	Ishim	Oktober
<i>1973</i>			
Sura	Heavy lift buoy tender	21	Januari
Prut	Support submarine	83	Januari
Mayak	Stores	Mena	Januari
Altay	Tanker	Alim	April
Mayak	Cargo	Ulma	Juli
Polyarnik	Tanker	Polyarnik	September
Kazbek	Tanker	Chernovtosky	Nopember
Sura	Heavy lift	27	Nopember
Kazbek	Tanker	Gorkiy	Desember
<i>1974</i>			
Amur	Repair ship	129	Pebruari
Mayak	Stores ship	Neman	Maret
Altay	Tanker	Izhora	Mei
Polyarnik	Tanker	Polyarnik	Agustus
Mayak	Cargo	Ishim	September
Altay	Tanker	Ilim	September
<i>1975</i>			
Altay	Tanker	Izhora	Agustus
Mayak	Cargo	Izhim	Oktober
Sofia	Tanker	Akhtuba	Desember

Catatan: Kapal-kapal tersebut di atas merupakan bagian dari gugus tugas Angkatan Laut Uni Soviet yang berada di Samudera Hindia dari yang hanya satu bulan sampai ke yang 22 bulan

Sumber: The Parliament of the Commonwealth of Australia, *Australia and the Indian Ocean Region*, Report from the Senate Standing Committee on Foreign Affairs and Defence, parliamentary Paper, No. 330/1976

Dalam hal ini agaknya Amerika lebih beruntung karena mempunyai hubungan dekat dengan negara-negara pantai yang secara langsung mengawasi dan bahkan menguasai selat-selat dan jalur-jalur strategis. Armada Pasifik Uni Soviet misalnya, untuk menuju ke Samudera Hindia harus melewati Selat La Perouse dan Selat Korea. Kedua selat ini diawasi langsung oleh Jepang dan Korea Selatan. Di sebelah selatan selat-selat penting berada di wilayah negara-negara yang secara "de facto" condong ke Barat. Lebih-lebih dengan kebijaksanaan luar negerinya yang mendukung Vietnam di dalam masalah Kamboja, kiranya hubungan baik Uni Soviet dengan negara-negara itu lebih sukar ditingkatkan. Keterlibatan Uni Soviet yang makin mendalam di negara-negara Indocina menimbulkan semacam ketakutan di antara negara-negara ASEAN, jangan-jangan keterlibatannya itu akan mempengaruhi stabilitas di dalam negeri masing-masing, yang pada akhirnya akan mempengaruhi juga stabilitas kawasan secara keseluruhan.

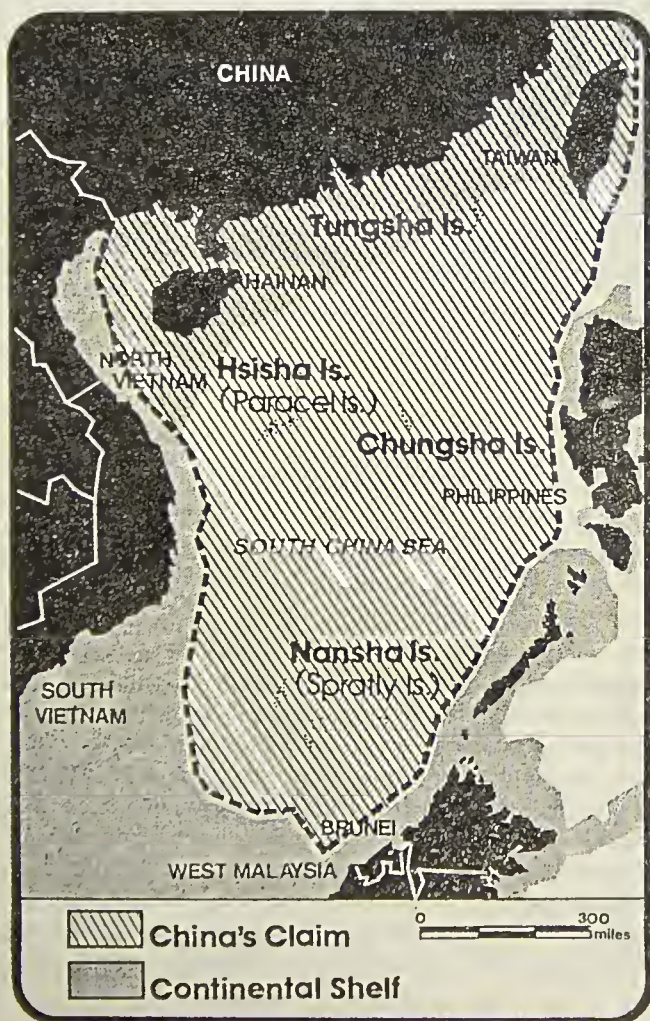
Masalahnya akan lebih kompleks lagi bila RRC ikut melibatkan diri. Negara yang terakhir ini sangat berkepentingan dengan kawasan Laut Cina Selatan, yang secara politis-strategis sangat penting baginya. Sudah bukan hal yang baru lagi bahwa RRC menganggap kawasan tersebut penting artinya. Justru agaknya RRC adalah satu-satunya negara yang agresif dalam melaksanakan klaimnya atas wilayah di perairan itu. Contoh yang patut dicatat adalah penyerbuan Angkatan Laut RRC ke Kepulauan Paracel, yang secara geografis jaraknya kurang dari 200 mil di sebelah tenggara Pulau Hainan milik RRC, pada tahun 1974 dengan alasan historis. Setelah berhasil merebut kepulauan itu dari Vietnam (waktu itu masih milik Vietnam Selatan), RRC juga mengklaim Kepulauan Spratley, yang secara geografis sebenarnya lebih dekat dengan negara-negara seperti Pilipina, Vietnam, Malaysia, Brunei dan Indonesia. Yang menjadi pertanyaan di sini adalah apa tujuan RRC mengklaim Kepulauan Spratley.

Kepulauan Spratley, yang dikenal dengan nama Truongsa (Vietnam) atau Nansha (Cina), terletak sekitar 250 mil di sebelah timur Vietnam, 200 mil sebelah barat Pilipina, 800 mil sebelah selatan RRC dan 1.100 mil sebelah selatan Taiwan.¹ Kepulauan Spratley adalah salah satu kepulauan yang luas di Laut Cina Selatan. Dengan alasan sejarah kepulauan ini diklaim oleh RRC. Dikatakan RRC telah mengontrol kepulauan ini pada pemerintahan Kaisar Khuang Hsu dari dinasti Ching lebih dari 70 tahun yang lalu. Dan untuk mendukung klaimnya itu RRC menggali kembali Perjanjian Perdamaian San Fransisco tahun 1951,² meskipun sebenarnya di dalam sidang lengkap ke-2

1 Parlaungan Sibarani, "Sekitar Kepulauan Paracel dan Spratley", *Analisa*, Tahun VI, No. 2

2 Lihat, *Far Eastern Economic Review*, 25 Pebruari 1974

Klaim RRC berdasarkan latar belakang sejarah



Sumber: Cheng Huan, "A Matter of Legality", *Far Eastern Economic Review*, 25 Februari 1974, hal. 27

Konperensi San Fransisco tanggal 5 September 1951 itu amandemen yang diusulkan oleh Uni Soviet agar mengakui klaim RRC atas Kepulauan Paracel dan Spratley ditolak dengan perbandingan suara 40 menolak lawan 3 suara setuju dan 1 abstain.¹ Tetapi dengan keberhasilannya menduduki Kepulauan Paracel di tahun 1974 itu, kemungkinan besar RRC juga akan mengontrol Kepulauan Spratley, karena pulau terluar dari kepulauan ini jaraknya kurang dari 200 mil dari salah satu pulau di Kepulauan Paracel. Kiranya jelas bahwa bila pada akhirnya RRC berhasil menguasai Kepulauan Spratley itu, secara otomatis, dengan penerapan ketentuan hukum laut baru mengenai ZEE 200 mil yang telah dilaksanakan di banyak negara, RRC dapat menguasai hampir seluruh kawasan Laut Cina Selatan. Dengan demikian RRC dapat mengontrol semua kegiatan di kawasan itu.

PERGESERAN BATAS WILAYAH PERAIRAN

Sampai pada Perang Dunia II, secara tradisional fungsi laut dalam strategi klasik adalah suatu elemen dari transportasi. Jadi, pada waktu itu laut masih secara jelas terbagi dua, yaitu laut teritorial dan laut bebas yang terbuka untuk setiap kapal. Tetapi, dengan kemajuan teknologi sesudah perang dan faktor-faktor lain seperti meningkatnya jumlah penduduk di dunia ini yang berakibat meningkatnya pula kebutuhan akan sumber daya pangan dan energi, maka fungsi tradisional itu mulai berubah. Teknologi sekarang ini membuka kemungkinan untuk mengeksplorasi laut dalam yang sebelumnya dianggap tidak mungkin. Dari penyelidikan yang pernah diadakan, untuk setiap satu km³ air laut, selain oksigen dan hidrogen yang merupakan elemen-elemennya yang esensial, terdapat pula 35 juta ton garam, 66.000 ton bromium, 200 ton lithium, 50 ton yodium, 1 ton titanium, uranium, perak dan lain-lain. Di dasar lautan diketahui terdapat bungkalan yang mengandung mangaan (30 atau 50%), besi (15%), nikel (1 atau 3%), tembaga, cobalt, titanium, dan vanadium.²

Kemajuan teknologi juga memungkinkan para pencari ikan dapat memperluas wilayah mereka. Di bidang militer teknologi mengalami perkeni-

1 Parlaungan Sibarani, *op. cit.*

2 Daoed Joesoef, *Dua Pemikiran tentang Pertahanan, Keamanan dan Strategi Nasional*, Jakarta, CSIS, 1973, hal. 79

ngan yang sangat pesat. Meriam-meriam yang biasanya ditempatkan di kapal-kapal perang, dewasa ini mampu menembakkan peluru mereka melebihi jarak batas wilayah perairan tradisional 3 mil. Oleh karenanya negara-negara pantai menganggap bahwa batas 3 mil tersebut sudah tidak sesuai lagi bagi keamanan suatu negara, dan mereka mengusulkan agar jarak batas wilayah kedaulatan suatu negara diubah menjadi 12 mil. Meskipun Konferensi Hukum Laut di Genewa tahun 1958 dan 1960 gagal mengatasi masalah laut teritorial ini, kini hampir semua negara yang berbatasan dengan laut telah melaksanakan batas wilayah 12 mil. Dengan pelaksanaan batas wilayah baru itu, masalah baru di dalam hubungan internasional timbul, terutama dengan berubahnya status selat-selat internasional. Pada masa batas wilayah hanya 3 mil, ada sekitar 116 selat internasional,¹ tetapi dengan berlakukannya batas wilayah 12 mil, maka banyak dari selat-selat itu menjadi wilayah nasional.

Selat-selat internasional ini sangat penting bagi negara-negara yang mempunyai kekuatan laut besar, karena dengan adanya selat-selat tersebut negara-negara itu dapat mengurangi biaya pengiriman suatu gugus tugas ke tempat yang dituju. Oleh karenanya negara-negara besar selalu berusaha untuk mempertahankan hak mereka melewati selat-selat internasional di forum yang ada.

Uni Soviet dan Amerika Serikat, meskipun saling bertentangan dalam banyak hal, dalam penggunaan selat-selat internasional berpendapat sama. Mereka berusaha mempertahankan hak mereka tidak hanya dalam hal pemakaian jalur tanpa adanya rintangan dari pihak negara pantai yang menguasai selat-selat itu, tetapi juga dalam hal transit bagi SSBN mereka tanpa kewajiban naik ke atas permukaan.² Kedua superpower itu sangat berkepentingan dengan masalah ini karena sejak banyak negara mengubah batas perairan teritorial dari 3 mil menjadi 12 mil dengan akibat bahwa negara-negara pantai dan kepulauan menuntut agar kapal-kapal selam yang lewat di perairan teritorial diminta naik ke permukaan dan menunjukkan bendera mereka.³ Hal ini sangat ditentang oleh kedua superpower itu karena pada umumnya kehadiran SSBN itu selalu dirahasiakan dan selalu menghindari pengintaian dari pihak lain.

Lieutenant Roger D. Wiegley, "Law and Conflict at Sea", *Naval War College Review*, Vol. XXXIII, No. 1, Januari-Februari 1980, hal. 69

Robert E. Osgood, *op. cit.*, hal. 12

Lihat, United Nations, Third Conference on the Law of the Sea, Resumed ninth session, Geneva, 28 Juli - 29 Agustus 1980, *Draft Convention on the Law of the Sea*, Artikel 20, hal. 7

Sebenarnya di dalam draft yang sama (pasal 37, 38 dan 39) dari UNCLOS III itu telah ditegaskan hak lintas transit bagi semua kapal. Misalnya pasal 38 mengatakan:

1. In straits referred to in article 37, all ships and aircraft enjoy the right of transit passage, which shall not be impeded, except that, if the straits is formed by an island of a state bordering the strait and its mainland, transit passage shall not apply if a high seas route or a route in an exclusive economic zone of similar convenience with respect to navigational and hydrographical characteristics exists seaward of the island.
2. Transit passage is the exercise in accordance with this part of the freedom of navigation and overflight solely for the purpose of continuous and expeditious transit of the strait between one area of the high seas or an exclusive economic zone and another area of the high seas or an exclusive zone. However, the requirement of continuous and expeditious transit does not preclude passage through the strait for the purpose of entering, leaving or returning from a State bordering the strait, subject to the conditions of entry to that State.¹

Yang menjadi pertanyaan di sini adalah bagaimana bila draft itu gagal untuk dijadikan konvensi. Hukum mana yang akan dijadikan dasar bila suatu konfrontasi terjadi antara negara-negara pantai yang mengklaim selat-selat internasional dan negara-negara besar yang sangat membutuhkan selat-selat tersebut. Suatu contoh yang pernah terjadi di kawasan Asia Tenggara dalam suasana hukum laut baru adalah peristiwa penyelamatan kapal Mayaguez pada bulan Mei 1975. Kapal peti kemas (container) ini pada waktu itu sedang berlayar sekitar 8 mil dari Pulau Koh Tang milik Kamboja. Dengan dasar batas perairan teritorial 12 mil Angkatan Laut Kamboja menangkap kapal itu karena dianggap telah melanggar wilayah Kamboja dan karena kapal itu tidak mempunyai hak lintas damai. Di pihak lain Amerika Serikat yang tidak mengakui adanya batas wilayah di luar 3 mil, menganggap kapalnya itu masih berada di laut bebas sehingga lintasnya itu tidak salah. Oleh karenanya secara paksa marinir Amerika merebut kembali kapal itu, dan mengakibatkan kerusakan tiga kapal perang Kamboja.² Hal ini berarti bahwa meskipun dengan dasar kebiasaan internasional, klaim wilayah teritorial 12 mil belum menjadi jaminan kedaulatan suatu negara.

Selat Malaka, yang secara tradisional merupakan selat internasional yang penting, kiranya dapat pula menjadi ajang pertarungan antara negara-negara setempat dan negara-negara besar. Sebenarnya dengan adanya persetujuan antara Indonesia dan Malaysia tanggal 16 Nopember 1971, selat ini sudah bukan lagi selat internasional. Hanya dengan pengaturan yang ada di dalam ICNT saja hak lintas damai dan lintas transit bagi kapal-kapal asing dimungkinkan. Tetapi, seperti telah disebutkan di atas, ICNT belum merupakan konvensi Hukum Laut, sehingga bila UNCLOS III gagal, maka ICNT pun akan gagal untuk dijadikan konvensi.

¹ *Ibid.*, hal. 13

² Lihat, *Strategic Survey 1975*, hal. 18

Pergeseran batas wilayah lain yang dapat pula menimbulkan masalah di masa mendatang adalah klaim "Exclusive Economic Zone" atau wilayah ekonomi eksklusif 200 mil. Sampai saat ini sekitar 90 negara telah mengeluarkan pernyataan tentang EEZ, yang sudah merupakan rezim hukum internasional kebiasaan.¹ Dimulai dengan Deklarasi Chili, Ekuador dan Peru atas EEZ dan dikuatkan oleh inspirasi Presiden Truman tentang pernyataan yurisdiksi eksklusif atas sumber minyak di landas benua di Teluk Meksiko pada tahun 1945, serta egalitarianisme di antara negara-negara yang sedang membangun EEZ ini berhasil dimasyarakatkan.² EEZ 200 mil ini masih merupakan wilayah setengah bebas, karena kapal-kapal asing dan pesawat terbang masih mempunyai hak lewat di wilayah itu. Negara yang mengklaim wilayah itu hanya berhak mengeksplorasi sumber-sumber hayati dan nonhayati yang terdapat di situ.

Konflik untuk masa mendatang akibat adanya klaim EEZ 200 mil ini kiranya dapat timbul bukan karena hak lewat kapal-kapal perang negara-negara besar itu terancam, tetapi lebih karena negara-negara besar melibatkan diri dalam eksplorasi sumber-sumber hayati dan nonhayati yang terdapat di wilayah itu. Seperti diketahui kemampuan teknologi negara-negara pantai di Asia Tenggara untuk mengeksplorasi sumber-sumber itu masih sangat kurang. Akibatnya mereka harus mengadakan kerja sama dengan negara-negara maju yang mempunyai teknologi cukup untuk menggali sumber-sumber itu. Bagi negara-negara besar yang melibatkan diri untuk menggali sumber-sumber itu, bantuan yang diberikan bukan tidak mungkin mempunyai tujuan tertentu, misalnya tujuan strategi global negara pembantu.

Negara-negara Asia Tenggara secara "de facto" terbagi dalam dua grup negara-negara yang mempunyai latar belakang sosial ideologis yang berbeda dan hingga kini masih saling bertentangan. Di satu pihak negara-negara ASEAN lebih cenderung minta bantuan kepada negara-negara Barat, yang dipimpin oleh Amerika Serikat, sedangkan negara-negara Indocina tentunya lebih cenderung bekerjasama dengan Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur lainnya dalam usaha menggali sumber-sumber hayati dan nonhayati di dalam wilayah ekonomi eksklusif mereka. Misalnya dengan membantu menggali sumber minyak di wilayah ekonomi eksklusif Vietnam, Uni Soviet dapat meningkatkan pengawasan terhadap Laut Cina Selatan dan dengan adanya perjanjian pertahanan bilateral meningkatkan kehadiran militernya di kawasan tersebut.

- 1 Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, "Beberapa Permasalahan Pokok Sekitar Pengumuman Pemerintah R.I. tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia", *Hukum dan Pembangunan*, No. 4, Tahun X, hal. 384
- 2 Robert E. Osgood, *op. cit.*, hal. 11

PENUTUP

Pergeseran batas laut wilayah dan perubahan ketentuan hukum laut yang lain seperti telah diuraikan di atas jelas akan menimbulkan masalah-masalah baru, yang kemungkinan dapat mengakibatkan perselisihan baik antara negara-negara pantai yang bersangkutan maupun antara negara-negara pantai dan negara-negara besar. Meskipun kemungkinan konflik ini sudah diperhitungkan di dalam ICNT, Bab XV tentang "Settlement of Disputes", isi pasal-pasal-pasal hanya menyebutkan prosedur secara umum dalam usaha menyelesaikan perselisihan, sehingga untuk menghindarkan adanya perselisihan negara-negara pantai dan kepulauan, khususnya Indonesia, masih harus melakukan usaha-usaha terpisah. *Pertama*, perundingan-perundingan dengan negara-negara besar secara bilateral harus diadakan. Hal itu harus dijaga agar masing-masing negara besar tidak merasa dirugikan. *Kedua*, perlu dihindarkan eksplorasi di daerah-daerah yang masih mungkin dipersengketakan agar tidak menimbulkan ketegangan-ketegangan dengan negara lain yang berkepentingan.

Meskipun demikian hal itu tidak berarti bahwa kita akan menarik klaim yang telah dilakukan. Kalaupun ICNT nantinya gagal untuk dijadikan suatu konvensi hukum laut yang baru, Indonesia yang "de facto" sudah menjadi negara kepulauan dengan batas-batas laut wilayah yang baru perlu dipertahankan kelangsungan hidupnya. Hal ini tidak dapat dipertahankan begitu saja tanpa usaha-usaha tertentu seperti meningkatkan pertahanan di laut. Kita tidak menghendaki musuh masuk wilayah kedaulatan kita dan kemudian baru kita usir, tetapi kita harus berusaha agar musuh tidak masuk ke wilayah yang sudah menjadi milik kita.